المكتبة
الاقتصادية

موجز فى المالية العامة

تأليف

الدكتور
محمود رياض عطية

استاذ المالية العامة بكلية الحقوق
فى جامعة الاسكندرية
والمحامى بمحكمة النقض ومجلس الدولة

١٣٨٩ هـ - ١٩٦٩ م



دار المعارف بمصر

موجز فى المالية العامة

تأليف

الدكتور

محمود رياض عطية

استاذ المالية العامة بكلية الحقوق

فى جامعة الاسكندرية

والمحامى بمحكمة النقض ومجلس الدولة

١٣٨٩ هـ - ١٩٦٩ م



دار المعارف بمصر

مطبعة معهد دون بوسكو

ت : ٢٧٠٩٣ اسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

باب تمهيدى

§ ١ — مبادىء عامة

علم المالية العامة

١ — علم المالية العامة هو العلم الذى يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالى للهيئات العامة . وهو ذلك النشاط الذى تبذله تلك الهيئات فى سبيل الحصول على الموارد الضرورية وفى انفاقها للوصول إلى غاياتها ، وهى اشباع ما يعرف بالحاجات العامة .

الحاجات العامة

٢ — كما تبدأ دراسة الإقتصاد السياسى من نظرية الحاجات الخاصة ، كذلك تبدأ دراسة علم المالية العامة من نظرية الحاجات العامة .

يقسم علماء الإقتصاد حاجات الإنسان إلى قسمين : حاجات فردية وحاجات جماعية . فالحاجات الفردية كالحاجة إلى الغذاء ، والحاجة إلى وقاية الجسم من التقلبات الجوية ، والحاجة إلى تأدية الشعائر الدينية ، يشعر بها الناس منفردين ، وهى مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للانسان . أما الحاجات الجماعية كالحاجة إلى العدالة ، والحاجة إلى الحماية من اعتداء الآخرين فيشعر بها الناس مجتمعين ، أى بصفتهم أفراداً فى مجتمع .

من هذه الحاجات جميعاً ، فردية وجماعية . ما يمكن اشباعه بواسطة الأفراد أو الهيئات الخاصة ، ومنها ما تقوم بقضائه هيئات عامة . فالحاجات

التى من النوع الأول تسمى حاجات خاصة (Privés) ، أما التى من النوع الثانى فيطلق عليها حاجات عامة (Publics) .

على أنه ينبغى أن نلاحظ أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فروق جوهرية ، وإذا استثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الأساسية التى لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فان جميع الحاجات الأخرى، وتكون الغالبية العظمى، ليست لها مميزات خاصة تجعل اشباع بعضها قاصراً على الهيئات العامة ، واشباع البعض الآخر قاصراً على الجهود الخاصة .

ولما كان لا يوجد بين هذين النوعين من الحاجات أى الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة ، فان ما يعتبر حاجة عامة فى دولة ما ، قد يكون متروكاً للجهود الخاصة فى دولة أخرى ، وفى نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون فى عصر مضى حاجة خاصة . وإذا انتفى وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتماداً على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديدها سوى الالتجاء إلى العنصر الملموس الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات العامة » على الحاجات التى تقوم باشباعها هيئات عامة مهما كانت تلك الحاجات . بهذا تختلف الحاجات العامة من دولة لأخرى ، وفى نفس الدولة من عصر لآخر تبعاً لاختلاف سياستها الاقتصادية والاجتماعية(١) .

الخدمات العامة

٣ — قضاء الهيئات العامة للحاجات العامة يكون بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها خدمات عامة لهذا السبب . والخدمات العامة نوعان :

---

(1) Sax, E., Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887.

Graziani. A., Istituzioni di Scienza delle finanze, Torino 1929.

١ — خدمات عامة غير قابلة للتجزئة .

٢ — خدمات عامة قابلة للتجزئة .

وهذه الأخيرة تشبه الخدمات الخاصة . كالخدمة التى يؤديها الطبيب للمريض والمحامى لصاحب القضية فى : (١) قابليتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن هذا الانتفاع . (٢) أن الانتفاع بها ودفع ثمنها اختيارى : فمن يريد مثلا الانتقال من مكان إلى آخر مخير بين أن يركب سيارة ويدفع ثمن ما يقدمه مالكها له من خدمة على أساس المسافة التى تقطعها السيارة . وبين أن يذهب على قدميه ولا يدفع شيئاً .
أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز بأنه لا يمكن تجزئتها إلى وحدات ولذا فهى غير قابلة للبيع .

وعدم قابلية الخدمة للتجزئة يرجع فى الغالب إلى طبيعتها، فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة كلها كالدفاع والوقاية من الأمراض المعدية . وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها . ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة لسبب فنى ، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة . ودائمة من جهة أخرى . فالأمن مثلا ينبغى أن يكون عاماً أى شاملا لجميع الأفراد . بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل بحمايتها من تلقاء نفسها جميع المقيمين على اقليمها ، وليس لأى فرد أن يرفض تلك الحماية، بدعوى أنه فى غنى عنها، بل هو مجبر على قبولها . كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، فالأمن ينبغى أن يكون دائماً أى مستمراً ، وآية استمراره ألا يشعر أحد بحاجته إلى الحماية ، يضاف إلى هذا السبب الفنى الذي يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب أخلاقى ، ذلك أنه مما لا يستساغ أن تعرض خدمة العدالة أو الأمن للبيع والمزايدة .

وهناك خدمات ليس ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الأخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادى ، فمن المستطاع مثلا معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر (الكبارى) بعدّ مرات استعماله لها، ولكن

ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل وسد نفقاتها بنفس الطريقة التى تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأثمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التى تحدد أثمان الخدمات الخاصة ، ولذا كان من الضرورى الالتجاء إلى وسيلة أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بقضائها ، وهذه الوسيلة هى « الضريبة » وهى مساهمة اجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، وعنصر الإجبار على دفع الضريبة مستمد من عنصر الإجبار على التمتع بالخدمة ، وهذه الخدمات تؤديها الهيئات العامة لأنها دون الهيئات الخاصة والأفراد تتمتع بسلطة الإلزام.

المرافق العامة الأصلية والمرافق العامة الإضافية

٤ — يطلق كتاب المالية العامة التقليديون على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، كالدفاع الخارجى وحفظ الأمن الداخلى ، اسم « الخدمات العامة الأساسية » وعلى المرافق التى تقوم بها اسم « المرافق العامة الأصلية » وهى خدمات لا يمكن أن يعهد بها أصلا للجهود الخاصة ، وإلا أخلت الدولة واجباتها الأساسية .

أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، كالمواصلات والتعليم ، ويطلقون عليها اسم « الخدمات العامة الإضافية » ، وعلى المرافق التى تقوم بها اسم « المرافق العامة الإضافية » ، فهى خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ولكن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعيه ، كما لو أحجمت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو قلت كفاءتها أو تقاضت لقاء الخدمة التى تؤديها أثماناً مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الأفراد بها .

ولما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة

خاصة ، فيمكنهم أن يقدروا المنفعة التى تعود عليهم منها ، ولذا فهم يطلبونها. ومن الطبيعى أن تطالبهم الدولة بمقابل لها . هذا المقابل يطلق عليه أحياناً « رسم » وأحياناً أخرى « ثمن عام » كما سنوضحه عند الكلام على الإيرادات العـــامة .

ففيما يتعلق بالتعليم مثلا قد يحجم الأفراد أو الهيئات الخاصة عن فتح المدارس ، أو ينشئون منها عدداً غير كاف ، أو تقل كفاية القائمين بها ، أو يتقاضون أجوراً مرتفعة تمنع عامة الناس من الانتفاع بها . عندئذ تقوم الدولة بانشاء المدارس وتتقاضى من تلاميذها نظير الخدمة الخاصة التى تؤديها لهم « رسماً » تسدد من حصيلته بعض تكاليف هذه الخدمة . وتسدد الباقى من حصيلة الضرائب التى يشترك فى دفعها جميع الأفراد .

٥ — والخدمات العامة الإضافية أقل فى الأهمية من الخدمات العامة الأساسية ولكن الدولة قد ترى أن خدمة عامة اضافية كالتعليم الابتدائى مثلا عظيمة الأهمية لتقدم المجتمع . فترفعها إلى عداد الخدمات العامة الأساسية غير القابلة للتجزئة ، وبذلك يصبح التعليم الابتدائى إلزامياً ومجانياً وتدفع تكاليفه كلها من الضرائب ، وهذا ما يجرى الآن فى كثير من الدول بالنسبة إلى التعليمين الابتدائى والثانوى على الأقل .

الهيئات العـــامة

٦ — تشمل الهيئات العامة جميع الهيئات التى تمارس سلطتها على الإقليم وفى مقدمتها الدولة ، ثم تليها الهيئات العامة المحلية ، وأهمها المحافظة والمدينة وهى تختلف فيما بينها من حيث اتساع رقعة الإقليم الذى تقوم فيه بنشاطها ، ومن حيث الوظائف التى تمارسها ، ووسائلها فى الحصول على الموارد اللازمة لها ، والأغراض التى تنفق فيها هذه الموارد ، وعلاقتها المالية بغيرها من الهيئات العامة ، وهذه الفروق ثانوية فى أهميتها ، إذ لا توجد فروق جوهرية بين مالية الهيئة المركزية ومالية الهيئات المحلية ، وتمارس الهيئات العامة المحلية نشاطها داخل الجزء من الإقليم المحدد لها بتفويض من الدولة ، وفى الحدود التى ترسمها لها . والخدمات التى تؤديها هذه الهيئات خدمات ذات صبغة محلية بوجه عام

وفى الدول الاتحادية كالولايات المتحدة توجد فوق مالية الهيئات المحلية ومالية الولايات ، مالية الاتحاد .

وعندما كانت الجمهورية العربية المتحدة تضم اقليمين هما سوريا ومصر فالى جانب مالية الجمهورية كانت توجد مالية كل من الأقليمين ، ومالية الهيئات المحلية بكل منهما .

الدراسات المالية

٧ — تحتاج الهيئات العامة لتأدية الخدمات إلى إيرادات ، وسعى تلك الهيئات فى سبيل الحصول على الإيرادات ، وانفاقها فى سبيل تأدية الخدمات يكون ما يعرف بوجه عام باسم « المالية العامة » .

فالمالية العامة تدرس نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وموازنتها بعضها ببعض.

والدراسات المالية متنوعة ، وهى قد تستهدف استخلاص القواعد والمبادئ النظرية التى تحكم نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وقروضها وميزانيتها فتكون موضوع « علم المالية العامة »(١) وهو دراسة نظرية ، وقد تنصب على مجموع القواعد الوضعية أى القوانين واللوائح التى تتبعها دولة معينة فى وقت معين لتنظيم ماليتها من نفقات وإيرادات وقروض وميزانية فتكون موضوع « التشريع المالى »(٢) وهو دراسة عملية . وقد ترمى إلى دراسة الوقائع والحوادث المالية الماضية فتكون موضوع « التاريخ المالى » وقد يقصد منها إحصاء الوقائع المالية التى يمكن عدها ، وترتيب الأرقام التى يحصل عليها ترتيباً يستطيع معه الباحث أن يلم بما بينها من علاقة ، فتكون موضوع « الاحصاء المالى » وهذه الدراسات المتنوعة يؤثر بعضها فى بعض ، فعلم المالية يعتمد على التشريع المالى والتاريخ المالى والاحصاء ، فى استنباط قواعده العامة . كذلك يسترشد التشريع المالى فى وضع نصوصه بقواعد علم المالية وبالتاريخ والإحصاء المالى .

والتشريع المالى فرع من فروع القانون العام الداخلى له مميزات القانون

---

(1) Science des finances, Public Finance.

(2) Législation financière, Financial Legislation.

العام وضماناته ، غير أن له أيضاً مميزاته الخاصة به ، وهو يستمد أحكامه من الدستور ومن القواعد العامة للقانون الإدارى ومن نصوص القوانين واللوائح الماليـــة .

علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم

٨ — لا تقتصر علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم على علاقته بالقانون ، فان له علاقة وثيقة أيضاً بالاقتصاد . إذ يتكفلان بدراسة حاجات الناس ، كل منهما فى نطاقه الخاص به . وكل منهما يؤثر فى الآخر ويتأثر به كما سنرى كثيراً أثناء دراستنا . ومن الضرورى لدارس علم المالية العامة أن يكون ملماً بأصول الاقتصاد . إذ يستدعى البحث فيه معـــرفة كثير من النظريات الاقتصادية .

وقد بدأت دراسة المالية العامة كجزء من الاقتصاد فقسم آدم سميث مؤلفه عن « ثروة الأمم » إلى خمسة كتب خص المالية العامة بالكتاب الأخير منها . وأطلق ريكاردو على مؤلفه فى علم الاقتصاد عنوان « أصول الاقتصاد السياسى والضرائب » وتبعهما فى ذلك كثير من الكتاب . ولكن المالية العامة انفصلت تدريجياً عن الاقتصاد لازدياد أهميتها وأصبحت موضوع دراسة مستقلة .

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد وقد قال عنها العالم الإنجليزى (Dalton) إنها تقع على الحد الفاصل بين الاقتصاد والسياسة (١) . وتوثر المسائل الماليـــة فى الشكل السياسى للدولة . ومعظم الإصلاحات والانقلابات السياسية وليدة أسباب مالية . فالنظام البرلمانى مثلا نشأ فى إنجلترا عن أسباب وثيقة الصلة بالمالية العامة . كذلك نشأ كثير من المشكلات المالية عن أسباب سياسية .

ومن العلوم التى لها صلة وثيقة بالمالية العامة، المحاسبة ، إذ يتطلب البحث

(1) Dalton, H., Principles of Public Finance, London 1948, p. 3.

فى كثير من المسائل المالية الإلمام بقواعد المحاسبة والمراجعة ، كما هو الحال فى الضرائب مثلا .

كذلك تساعد معرفة علم النفس على توضيح كثير من مسائل المالية العامة التى لها اتصال بسلوك الإنسان ، كالضرائب مثلا .

المالية العامة والمالية الخاصة :

٩ — هناك عدة فروق بين مالية الفرد والهيئات الخاصة وبين مالية الهيئات العامة أهمها ما يأتى :

(١) تحدد الدولة نفقاتها أولا ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات بحيث تغطى النفقات ، ولذلك تدرج النفقات فى الميزانية قبل الإيرادات ويجب فى الظروف العادية ألا تزيد الايرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة فى حاجة إليها .

أما الفرد فيقدر دخله أولا ، ثم ينفق فى حدود ذلك الدخل . ويرجع هذا الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، إلى أن الدولة أقدر من الفرد على زيادة مواردها بما تفرضه من ضرائب . كما أن قدرتها على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد ، فهى دائمة بخلاف الفرد ، وثقة المقرضين بها أعظم من ثقتهم بالأفراد ، ومع ذلك فهذا الفرق ليس مطلقاً ، إذا ولو أن للدولة سلطة واسعة فى زيادة ايراداتها ، إلا أن ذلك لا ينبغى أن يذهب إلى حد ارهاق الدخل القومى ، وكذلك الفرد إذا زادت نفقاته ولم يمكنه تخفيضها ، فأنه يسعى فى زيادة دخله بزيادة ساعات عمله والتقليل من ساعات فراغه .

(٢) أن الباعث على اقدام الأفراد على الأعمال هو ما يترقبونه من فائدة مادية ، أما الدولة فان الباعث لها على قيامها بالمرافق العامة ليست الفائدة المادية فى الغالب ، بل اعتبارات أخرى ، كاتاحة فرصة الانتفاع بالخدمة للجميع دون تمييز ، ولذا فان الدولة قد تبذل خدماتها للافراد بأقل من تكاليفها

(٣) أن اهتمام الدولة بالمستقبل وعنايتها به أكبر من اهتمام الفرد وعنايته به ، لأن الدولة دائمة بخلاف الفرد . ولذلك فهى تقوم بأعمال لا يقدم عليها الأفراد لأنها لا تفيد سوى الأجيال المقبلة مثل غرس الغابات ومد السكك الحديدية فى البلاد الجديدة وأعمال الرى الكبرى . كبناء السد العالى على نهر النيل .

§ ٢ لمحة تاريخية عن دراسة المالية العامة

١٠ — تدرس المالية العامة النظم المالية . ولما كان النظام المالى يفترض وجود الدولة . فان المالية العامة كفن وكعلم لم يكن لها وجود قبل نشأة الدول .

وفى الدول القديمة كانت النظم المالية تعتمد إلى حد كبير على ما تدفعه الشعوب المغلوبة من جزية وعلى عمل الأرقاء الذين تستخدمهم الدولة . وعرفت الحكومات القديمة الضرائب غير المباشرة على نقل ملكية الأراضى وعلى المعاملات التجارية ، وكان لمصر نظام ضرائب مباشرة وغير مباشرة منذ أيام الفراعنة ، كذلك عرفت الامبراطورية الرومانية بعض أنواع الضرائب كالضريبة على التركات والضريبة على البيوع .

وقد بقيت بعض مؤلفات الكتاب اليونان والرومان مثل مؤلف كسينوفون عن إيرادات أثينا . كذلك يعثر الباحث على بعض التعليقات العرضية على المسائل المالية فى مؤلفات أفلاطون وأرسطو ، كما نجد تحليلا ونقداً للنظم المالية الرومانية فى كتابات المؤرخين والشراح الرومان .

المالية العامة قبل آدم سميث

١١ — لما سقطت الامبراطوريةالرومانية الغربية سنة ٤٧٦ ساد أوروبا الغربية عصر من الفوضى السياسية انتهى بالنظام المعروف بالنظام الإقطاعى ، حيث اختفت الدولة واختفت معها النظم المالية وإمكان الدراسة المالية العامة .

ومنذ القرن الحادى عشر نمت وازدهرت بعض المدن التجارية فى إيطاليا كفلورنسا والبندقية ، وفى شمال أوروبا كمدينة لوبيك وهامبورج وبريمن وكولونيا وحصلت على استقلالها من الأمراء الإقطاعيين وأصبحت دويلات حقيقية ، لها نشاطها الحكومى وإيراداتها وبظهورهذه الدويلات ظهرت بعض المؤلفات عن المالية العامة فى تلك المدن ومن أهمها مؤلف كارافا . وبالميرى وجوينشارديني ، وجوتسوليني ، وبوتيرو (Carafa و Palmieri و Guicciardini و Gozzolini وBotero) فى ايطاليا .

وأدى ظهور الدول الكبرى فى أوروبا الغربية ، والإمارات والملكيات فى أوروبا الوسطى إلى نشوء كثير من المسائل المالية وأخذت أهميتها فى الازدياد وأخذ الكتاب فى بحثها . فدرس جان بودان (Jean Bodin) الكاتب الفرنسى مصادر الإيرادات العامة فى كتابه المعروف عن الجمهورية الذى نشره سنة ١٥٧٦ .

كذلك أدت سياسة التجاريين إلى ظهور عدة مؤلفات فى القرن السابع عشر عن رسوم الإنتاج ، ومن أهم ما كتب فى ذلك العصر فى انجلترا كتاب السير وليم بيتى (Sir William Petty) الذى نشره سنة ١٦٦٢عن الضرائب ومؤلفات جون لوك، ووليم تمبل، وتشارلس ديفنانت (John Locke, William Temple, Charles Davenant).

وفى أثناء القرن الثامن عشر ظهر كثير من المؤلفات عن المالية العامة فى فرنسا وألمانيا والنمسا وانجلترا من أهمها كتاب مشروع عشور ملكية (Projet d'un dixième royal) للكاتب فوبان (Vauban) الذى

نشره سنة ١٧٠٧ وانتقد فيه نظام الضرائب غير المباشرة فى فرنسا فى ذلك العصر. كذلك اهتم بواجلبرت ومونتسكيو (Montesquieu,Boisguilbert) الفيلسوف الفرنسى المعروف بنظام الضرائب الفرنسى وقتئذ . وفى النصف الثانى من القرن الثامن عشر اقترح الكتاب الفيزيوقراطيون كينى ، وميرابو ، وتيرجو (Turgot, Mirabeau, Quesnay) فرض ضريبة واحدة على الأرض لتحل محل جميع الضرائب غير المباشرة التى كانت موجودة وقتئذ ، إذ كانوا يعتقدون أن هذه الضرائب تنتقل ممن يدفعونها حتى تستقر فى النهاية على ملاك الأرض .

أما فى ألمانيا فقد كان المؤلفون الذين كتبوا فى المالية العامة من وزراء ورجال حاشية أمراء وملوك دويلات وسط أوروبا، ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل الفنية العملية المتعلقة بالحصول على إيرادات لملوكهم فعالجوا المالية العامة من الناحية الرسمية الإدارية. ولذا أطلق عليهم اسم الديوانيين (Kameralisten) وعلى رأسهم فون يوستى (VonJusti) مؤلف كتاب « علم تدبير شئون الدولة» سنة ١٧٥٥ « Staatswirtschaft » وكتاب « نظام المالية » سنة ١٧٦٦ « System des Finanzwesens » وفون زوننفلز (Von Sonnenfels) ؛

أما كتاب القرن الثامن عشر من الانجليز فقد وجهوا اهتمامهم نحو السياسة التجارية وكانت معالجتهم لمسائل المالية العامة عرضية ، ويعتبر السير جيمس ستيوارت (Sir James Steuart) خير من يمثلهم وقد نشر كتابه « مبادىء الاقتصاد السياسى » سنة ١٧٦٧ وناقش فيه الائتمان العام والضرائب ، ولم يلق هذا الكتاب نجاحاً فى انجلترا ولكن كثيراً من الكتاب الألمان يقدرونه وبخاصة روشر (Roscher) .

ادم سمث والمذهب الانجليزى

١٢ — هاجم آدم سمث فى كتابه « ثروة الأمم» الذى نشره سنة ١٧٧٦ مذهب التجاريين وقد خصص ، كما سبق ذكر ذلك ، الكتاب الخامس منه

لمسائل الضرائب ، ولم يلبث كتابه أن أصبح أساساً للدراسة المالية العامة انجلترا وفى القارة الأوربية ، وأبرز ما ساهم به هذا الكتاب فى علم المالية هو تأكيده لقواعد العدالة فى توزيع أعباء الضرائب ، كذلك أوضح سمث العلاقة بين المالية العامة والإقتصاد ، وبين الآثار الاقتصادية لبعض الضرائب ، ولكنه لم يضع نظرية لراجعية الضرائب . وقد ناقش علماء الإقتصاد مبادىء سمث المالية وعلقوا عليها فى كتاباتهم ، وأول من عنى بذلك منهم ريكاردو فى كتابه « أصول الإقتصاد السياسى والضرائب » سنة ١١٨٧ حيث درس راجعية الضرائب واستقرارها واشتهر بعد ذلك ماك كالوش وجون ستيوارت ميل وباستابل وبيجو ، وقد اهتموا بنظريات توزيع الضرائب وراجعيتها ولكنهم لم يعنوا كثيراً بالنواحى التاريخية والإجتماعية والإدارية للضرائب .

علماء المالية العامة من الفرنسيين :

١٣ — اهتم كتاب القرن التاسع عشر من الفرنسيين بالنواحى النظرية للمالية فنشر لروى بوليو كتابه عن المالية العامة سنة ١٨٧٧ ، كما نشر جيز كتاب « علم المالية » سنة ١٨٩٦ واليكس كتابه سنة ١٩٠٧ وقد حاز الكتابان الأخيران مكانة عالمية ؛ ونشر ستورم كتابه عن الميزانية سنة ١٨٨٩ ، ووجه العلماء الفرنسيون اهتمامهم منذ الحرب العالمية الأولى إلى مسائل الإدارة المالية .

العلماء الألمان

١٤ — وقد ساهمت ألمانيا بقسط كبير فى الأبحاث الخاصة بالمالية العامة أثناء القرن التاسع عشر ، ونشر عدد من المؤلفات فى أوائل ذلك القرن وكانت متأثرة بآراء ادم سمث وريكارد ومن أهمها كتاب راو الذى نشر سنة ١٨٣٢ : أصول علم المالية » ولم يقتصر هؤلاء الكتاب على معالجة موضوع الضرائب ، بل عالجوا أيضاً مسائل النفقات العامة والقروض والائتمان .

وفى منتصف القرن التاسع عشر درس علماء المذهب التاريخى المالية العـامة مع غيرها من الموضـوعات الإقتصادية ، فدرسها شمولر وشيفل بصفة تبعيـــة ، ولكن كثيراً من تلامذتهم قضوا حياتهم فى البحث فى تاريخ الضرائب ، قديمها وحديثها ، ونشروا أبحاثهم فى مجلة المجموعة المالية . بهذا الاتجـاه التاريخى افترق الكتاب الألمان عن آدم سمث فى دراستهم المالية العامة كما افترقوا عنه أيضاً فى دراستهم لها على أنها فرع من علم السياسة ، وأهم من فعل ذلك فون شتاين لذلك رجعوا إلى العلماء الديوانيين أكثر من رجوعهم إلى آدم سمث . وأخــيراً اهتموا تحت تأثير أدولف فاجنر بالنواحى الإجتماعية للمالية العامة ، وقالوا باستخدام الوسائل المالية لتحقيق الإصلاحات الإجتماعية .

العلماء الايطاليون

١٥ — واشتهر فى أواخر القرن التاسع عشر والربع الأول من القرن العشرين العلماء الايطاليون ، وهم متأثرون بالكتاب الألمان الذين تتلمذوا عليهم ، ووجهوا قسطاً كبيراً من عنايتهم نحو الدراسات التاريخية ، والنواحى الاجتماعية للضرائب ، كما تأثروا بآراء العلماء النمسويين من أصحاب مذهب التحليل الحدى .

وتمتاز مؤلفات الايطاليين فى هذه الفترة بالوضوح والتوفيق بين آراء التقليديين الانجليز والفرنسيين وآراء التاريخيين الألمان والحديين النمسويين والانجليز والفرنسيين .

ومن أهم من كتب فى المالية العامة من الايطاليين كوسا ونشر كتابه فى المالية العامة سنة ١٨٧٦ وريكاسالر نو ونشر كتابه (علم المالية) سنة ١٨٨٨ ودى فيتى دى ماركو سنة ١٨٨٨ وماتزولا سنة ١٨٩٠ ونيتى سنة

١٩٠٣وايناودى (Einaudi) سنة١٩١١ وتانجورا (Tangorra) سنة١٩١٥ وجراتسيانى(Graziani) سنة ١٨٩٧ كذلك نشرت عدة مؤلفات تعالج موضوعات خاصة فى المالية العامة وعلى الأخص الضرائب ، كما نشرت مجلة الاقتصاديين «Giornale degli economisti» عدة أبحاث ومقالات.

العلماء الهولنديون والسويديون

١٦ — ومن أشهر علماء المالية العامة من الهولنديين بيرسون (Pierson) (١٨٣٩ — ١٩٠٩). وكان أستاذاً للاقتصاد فرئيساً لبنك هولندا فوزيراً للمالية ثم رئيساً لوزارة هولندا وقد جمع بين تمكنه من النظريات المالية الانجليزية والأوروبية والأمريكية وبين الخبرة العملية . وله آراء قيمة فى نظرية المقدرة التكليفية وفى الضريبة التصاعدية . ومن رأيه معالجة هذه الموضوعات باستعمال الرياضة .

ومن هؤلاء العلماء كوهين ستيوارت (Cohen Stuart : ١٨٥٥— ١٩٢١) وله آراء فى المقدرة التكليفية فيقول بأن العدالة الضريبية تتحقق إذا ترتب على دفع الضريبة حرمان المكلف من قدر من المتعات يتناسب مع مجموع المتعات التى يحصل عليها ، بعد طرح الجزء اللازم لحاجاته الضرورية .

ومن أشهر من كتب فى المالية العامة من الكتاب السويديين : ويكسل وييجر ولندال (Wicksell, Jaeger, Lindahl) .

العلماء الأمريكيون

١٧ — لم يساهم الكتاب الأمريكيون حتى أواخر القرن التاسع عشر فى المالية العامة بما يستحق الذكر ، ثم ظهرت منذ سنة ١٨٨٧ حتى سنة ١٩٠٠ ستة مؤلفات هامة ، نلمس فى ثلاثة منها أثر المذهب الإنجليزى . وهى كتاب « الديون العامة » ، الذى نشر سنة ١٨٨٧ « وعلم المالية » سنة ١٨٩٨

وكلاهما لآدمز H. C. Adams) و « الضرائب علما وعملا » لدافيد ويلز (David A Wells) سنة ١٩٠٠ ، أما الثلاثة الأخرى فيظهر فيها أثر العلماء الألمان وهى كتاب « الضرائب فى الولايات والمدن الأمريكية » ومؤلفه إلى (R T Ely) سنة ١٨٨٨ « ونقل واستقرار الضرائب » و « الضريبة التصاعدية » ومؤلفهما أدوين سليجمان (Edwin R A Seligman) وظهر الأول سنة ١٨٩٢ والثانى سنة ١٨٩٤ ، وقد اهتم المؤلف فيهما بالنواحى التاريخية والاجتماعية للضرائب .

ومع ذلك لم يتغلب أى المذهبين الإنجليزى أو الألمانى فى الولايات المتحدة إذا اضطرت ظروف تلك الدولة علماء المالية فيها إلى الاهتمام بمالية الولايات والهيئات المحلية . ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل العملية فاقتربوا بذلك من العلماء الديوانيين ، وقد اهتموا منذ منتصف العقد الرابع من القرن الحالى ببحث الآثار الإجتماعية والإقتصادية للنفقات العامة والضرائب والقروض .

علماء العرب والدراسات المالية :

١٨ — من أبرز الآثار التى تركها العرب فى الدراسات المالية كتاب الخراج لأبى يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصارى المتوفى سنة ١٨٢ هجرية ، وكان قاضى القضاة فى خلافة هارون الرشيد ، وضمه جواباً على أسئلة وجهها إليه الخليفة فيما ينبغى عمله لانتظام جباية الخراج وغيره من موارد بيت المال ، وقد أجابه على كل سؤال منها جواباً مفصلا أرشده فيه الى أفضل الأساليب وأعدلها فى الجباية والانفاق وضمنه أبحاثا مستفيضة عما سأله من الأمور .

وممن عالجوا بعض نواحى الدراسات المالية وبخاصة مسائل الجباية : ابن خلدون فى تاريخه المعروف ، وقدامه بن جعفر فى كتاب الخراج ، وابن خرداذبة فى كتاب المسالك والممالك

§ ٣ — الفكرة التقليدية والفكرة الحديثة للمالية العامة

الفكرة التقليدية للمالية العامة : (١)

١٩ — تطورت المالية العامة تطوراً كبيراً خلال الأربعين سنة الأخيرة، ولم يلحق التطور وسائلها الفنية فحسب، وإنما لحق فكرة المالية العامة نفسها وأهدافها :

وهذا التطور ليس سوى نتيجة وصدى التطور الدولة ذاتها ووظائفها ، فعلم المالية العامة التقليدى ، كما شرحه الكتاب التقليديون أمثال ليون ساى (Léon Say) وجاستون جيز (G Jèze) كان يرتبط بالدولة الحرة التى سادت أثناء القرن التاسع عشر ، والتى كانت لا تحتفظ لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الوظائف ، وتحجم عن التدخل فى الشئون الاجتماعية والإقتصادية فلما أصبحت الدولة ترى من واجبها التدخل فى الاقتصاد القومى لتوجيه ، بل ولإدارته سعياً وراء تحقق مصلحة الجماعة ، كان لابد من تغير فكرة المالية العامة وأهدافها ووسائلها .

وطبقا للفكرة التقليدية كانت الوظيفة الأسسية للمالية العامة ، التى يجب عليها أن تكتفى بها ولا تتعداها إلى غيرها، هى مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية الأعباء العامة ، وتوزيع تلك الأعباء على أفراد الجماعة توزيعاً عادلا ، إذ مهما كانت الوسيلة المستعملة لتغطية الأعباء العامة ، فانها تنتهى فى آخر الأمر باقتطاع جزء من ثروات الأفراد ، وهذا واضح بالنسبة للضريبة والرسم ، وأقل وضوحاً بالنسبة للقرض ، على أننا إذا امعنا النظر لوجدنا أن الأمر لا يختلف بالنسبة للقرض أيضاً ، لأن المبالغ التى تقترضها الدولة يجب سدادها ، كما ينبغى دفع فوائد عنها للمقرضين ، والضريبة هى التى تمد الدولة بالمبالغ اللازمة لسداد القرض وفوائده . فالقرض

ينتهى أيضاً إلى الضريبة ، وهو أيضاً طريقة لتوزيع الأعباء العامة

وقد تلجأ الدولة للتضخم لسداد نفقاتها،ومع ذلك فالالتجاء إلى التضخم لم يخرج عن كونه وسيله لتوزيع الأعباء العامة، ولكنه وسيلة عشواء نصيب الأفراد دون تمييز .

وتوزيع الأعباء العامة على الأفراد توزيعاً عادلا مبدأ من المبادىء الأساسية للمالية العامة التقليدية ، وقديماً كانت الطبقات التى بيدها مقاليد الأمور ترهق بالضرائب غيرها من الطبقات ، وقد جاهد الناس طويلا لاقرار مبدأ التوزيع العادل للأعباء العامة ويمكن القول بأن الهدف الأساسى من النظم البرلمانية هو توزيع الأعباء العامة توزيعاً عادلا ، ولهذا السبب لم تقر الفكرة التقليدية للمالية العامة التضخم كوسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، لأنه لا يتفق مع مبدأ المساواة فى تحمل الأعباء .

والخلاصة أن علم المالية العامة طبقاً للفكرة التقليدية ويقصر على البحث فى كيفية تغطية الأعباء العامة : وفى توزيعها توزيعاً عادلا على جميع أفراد الجماعة على قدر المستطاع ، وعلة وجوده هى ضرورة حصول الدولة على الأموال اللازمة لقضاء الحاجات العامة وواجبها فى توجى العدالة فى الحصول على هذه الأموال .

والفكرة التقليدية للمالية العامة ، كما سبق القول ، تضيق من وظائف الدولة وقد قصر آدم سمث الوظائف على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، والقيام ببعض الأشغال العامة الأساسية كانشاء الطرق ، التى لا يقدم عليها الأفراد لأنها لا تغل ربحاً مع ضرورتها لحياة الجماعة ، وفيما عد ذلك يجب على الدولة أن تترك الأفراد أحراراً ليسعوا وراء مصالحهم الخاصة بالطريقة التى يرون أنها أكثر جدوى ، ينافس كل منهم برأس ماله وعمله رأس مال غيره و دله ، فرداً كان أم جماعة وينبغى على الأخص ألا تحاول الدولة أن توجه رؤوس أموال الأفراد أو عملهم نحو الأعمال التى ترى أنها تلائم أكثر من غيره مصلحة المجتمع لأن الدولة فى اعتقاده إذا حاولت ذلك تعرضت لاخطاء عديدة .

وقد أخذ اتباع آدم سمث وغيرهم من رجال السياسة فى ذلك العصر بفلسفته ، وضيقوا من وظائف الدولة ، فقال ساى (Say) إن أفضل الانفاق ما قل مقداره ، وحسن الضرائب أقلها مبلغاً ، وقال بعض رجال السياسة ، السير هنرى بارنل (Sir Henry Parnell) إن أى قدر بسيط من النفقة يصرف فيما لا تدعو إليه ضرورة ملحة من حفظ النظام العام أو حماية الوطن من العدوان ، اسراف لا مبرر اسمه ، وعبء ظالم على الشعب . كذلك حبذ السياسى الانجليزى جلادستون (Gladston-) ترك الأموال بين أيدى الأفراد يثمرونها ، بدلا من أن تأخذها الدولة منهم بواسطة الضرائب لأن استعمالها للأموال غير منتج أو فى سبيل الاسراف .

٢٠ — على أنه أثناء الحرب العالمية الأولى(١٩١٤—١٩١٨) أخذت الدولة تتدخل فى المجال الإقتصادى ، وقامت بأعمال على درجة من الخطورة كتوزيع المواد بالبطاقات والرقابة على الأسعار وعلى الأجور ، وغير ذلك مما لا يتفق مع نظام المشروع الحر ، ولكن الدولة فى ذلك الوقت كان لديها من الوسائل الفنية والمعلومات الاقتصادية ما مكنها من التوسع فى وظائفها توسعاً كبيراً ، على عكس ما كان عليه الحال أثناء القرنين الثامن عشر والتاسع عشر .

وقد ترتب على الفكرة التقليدية للمالية العامة نتيجتان هامتان هما :

(١) أن حجم الميزانية (أى مقدار النفقات والإيرادات) ينبغى أن يكون أقل ما يمكن .

(٢) أن توازن الميزانية سنوياً قاعدة يجب احترامها احتراماً تاماً .

الفكرة الحديثة للمالية العامة :

٢١ — تلك هى الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقد تغيرت بعد ذلك وحلت محلها الفكرة الحديثة وخاصة بعد الكساد الكبير الذى حدث فى أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن الحالى (١٩٢٩—١٩٣١) .

مما لا يخفى أن نظام مالى له تأثيره على العناصر الاقتصادية والإجتماعية

للدولة ، وكل إجراء مالى يؤثر عند التطبيق فى القطاعات الرئيسية للنشاط القوى ، كما يتضح مما يلى :

هناك ، كما سنرى ، نوعان من الضرائب : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة ، والدولة قد ترى ، عند ما تحتاج إلى الأموال ، أن تلجأ إلى الضرائب غير المباشرة لسهولة جبايتها ، وصعوبة التهرب منها إذ لا يشعر الأفراد بها لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة ، على العكس من الضرائب المباشرة ، ولكن الضرائب غير المباشرة تصيب الأفراد بغير تمييز . فلا تأخذ فى الإعتبار غنى من يدفعها أو فقره ، ولذا فان عبأها يكون أشد على الفقير منه على الغنى ، لأن كلا منهما يدفع ذات المبلغ بينما الأول أقل مالا من الثانى ، ولذلك فان كل زيادة فى الضرائب غير المباشرة تقلل من القدرة على الاستهلاك بالنسبة للطبقات الشعبية ، وتزيد حالتهم سوءاً ، من ذلك نرى أن الإجراء المالى البحت كان له أثره على التوازن الاجتماعى فزاد من اختلاله .

كذلك قد ترى الدولة زيادة الضرائب أثناء فترة الكساد لتزيد من إيراداتها وتقلل من العجز فى ميزانيتها ، ولكن هذه الزيادة تزيد من تكاليف انتاج المشروعات ، وتؤخر بالتالى الخروج من مرحلة الكساد ، من ذلك نرى الإجراء المالى البحث كان له أثره على التوازن الإقتصادى فزاد من اختلاله .

كان ذلك هو الحال دائماً ، لكل إجراء مالى تأثيره فى القطاعات الرئيسية للنشاط القوى ، على أن هذا التأثير لم يبلغ فى الماضى من القوة ما يجعله بارزاً واضحاً ، نظراً لقلة ما كانت تستوعبه النفقات العامة من الدخل القوى فقبل الحرب العالمية الأولى كانت النفقات العامة فى الولايات المتحدة ٦,٥ ٪ من الدخل القوى ، ولم تزد على ١٠ ٪ منه خلال السنوات من ١٩٢٠ إلى ١٩٢٩ .

أما اليوم فقد أصبح هذا التأثير أشد قوة وأكثر وضوحاً مما كان عليه ، إذا أخذ مقدار النفقات العامة وبالتالى حجم الميزانية يزداد كثيراً ، فبلغت النفقات العامة فى سنة ١٩٣٦ : ٢٤ ٪ من الدخل القوى فى انجلترا ، و ٢٧ ٪

منه فى فرنسا ثم ارتفعت فى سنة ١٩٤٨ إلى ٣٤ ٪ و ٣١ ٪ فى كل منهما على التوالى .

وأسباب تلك الزيادة كثيرة كما سنرى ، وأهميتها كبيرة ، وقد ترتب على ضخامة الميزانيات فى العصر الحاضر أن استد تأثير المالية العامة فى الجماعة الحديثة ، كما أخذ تأثير زيادة الضرائب على التوازن الإقتصادى والاجتماعى يظهر بوضوح للرأى العام ، وعلى الأخص للفنيين ، مما دعا إلى الاهتمام بها عند وضع الميزانية ، بحيث تراعى الاعتبارات الإقتصادية والإجتماعية إلى جانب الإعتبارات المالية . ومع هذا التطور أخذت الفكرة الحديثة للمالية العامة فى الظهور إذا رأى رجال الاقتصاد والمصحون الاجتماعيون امكان الاستعانة بالنظام المالى لبلوغ أهداف اقتصادية واجتماعية بحته ، بهذا جعلوا من المالية العامة شيئاً فشيئاً أداة للتدخل الاقتصادى والاجتماعى مما بدل الفكرة التقليدية للمالية العامة ووسع من أهدافها .

بدأ هذا التحول بعدم اقرار القوانين المالية المختلفة إلا بعد دراسة آثارها ، ثم امتد بعد ذلك إلى استعمال الوسائل المالية لبلوغ أهداف غير مالية ، ومن هذا القبيل ما فعله كثير من دول أوروبا الغربية المهددة بانخفاض عدد سكانها من فرض ضرائب على العزاب وعلى المتزوجين الذين لم ينجبوا أولاداً ، وفرض ضرائب خاصة على الشركات الكبيرة للحد من التركز الرأسمالى الذى يؤدى إلى اختفاء المشروعات المتوسطة والصغيرة ورفع سعر الضرائب على الدخول والثروات الكبيرة للتقليل من التباين بين الطبقات ، ووضع الميزانية بحيث تساير الدورة الاقتصادية ، وقد بلغت تلك السياسة ذروتها فى الاتجاه إلى جعل تحقيق العمالة الكاملة والأمن الاجتماعى الهدف الأساسى للميزانية العامة .

وجدير بالذكر أن استعمال الوسائل المالية فى بلوغ أهداف غير مالية لم يكن أمراً جديداً على المالية العامة ، فقد ستعملت الضرائب الجمركية

منذ عهد بعيد بقصد حماية الإنتاج القومى ، على أن هذا الاتجاه لم يتوسع فيه حتى الحرب العالمية الأولى ، وكان الكساد الكبير الذى حدث بعد سنة ١٩٢٩ والذى لم يسبق له مثيل فى العصر الحديث فى شدته وطول بقائه هو الذى دفع بالمالية العامة شوطاً بعيداً فى الاتجاه الجديد، وزعزع الاعتقاد فى جدوى المبدأين التقليديين السابق ذكرهما وهما مبدأ التقليل من النفقات العامة إلى أقل حد مستطاع ، مبدأ المحافظة على توازن الميزانية سنوياً.

وقد كان الكتاب التقليديون يفترضون مجتمعاً يسوده التوظيف الكامل للعمل ورأس المال ، فلم يرسموا سياسة للضرائب والنفقات يراعى فيها أثرها المضاد للدورة الاقتصادية ، وليس معنى ذلك أنهم لم يفطنوا إلى أثر الانفاق العام على الاقتصاد القومى ، لأن طلب الدولة يعتبر جزءاً من الطلب الكلى للسلع والخدمات ، وهو بهذا يؤثر على نوع ومقدار السلع المنتجة ، وعلى ظروف التوظيف . ولكنهم أنكروا أن يزيد الانفاق العام من حجم التوظيف فوصف باستابل (Bastable) الفكرة القائلة بأن النفقات العامة تزيد من التوظيف بأنها بعيدة عن الحقيقة ، لأن ما تأخذه الدولة ، على حد قوله ، من أموال الأفراد لتغطية النفقات فان لابد من أن يستعملوه فى استئجار العمال وفى شراء السلع ، ولكنه لم يفطن إلى أن الأفراد قد يمسكون تلك الأموال ؛ ولا ينفقونها (وهو ما يحدث أثناء مرحلة الكساد) ، وإذا كانت هناك موارد للعمل ورأس المال معطلة، فان الضرائب التى تحصلها الدولة من الأفراد وتنفقها تضيف إلى الطلب الكلى وتزيد من فرص التوظيف ، كذلك لم يبحث حالة تمويل الدولة نفقاتها عن طريق خلق قوة شرائية جديدة وليس عن طريق الضرائب :

ويرجع هذا الخطأ بالأخص إلى فرض وجود العمالة الكاملة ، ذلك أن النظرية التقليدية الخاصة بمستوى العمالة تهمل ظاهرة أساسية من ظواهر الحياة الاقتصادية فى الدول الرأسمالية المتقدمة فى الصناعة ، وهى ظاهرة البطالة الإجبارية ، لأنها ترى أن النظام الإقتصادى متى وصل إلى مستوى العمالة

الكاملة فأنه يعمل من تلقاء نفسه على المحافظة عليه، بحيث إذا حدث انحراف عن ذلك المستوى قامت عوامل آلية باعادته إليه ، وأن ظهور البطالة فى الحياة الاقتصادية ليس إذ نتيجة عدم مرونة تلك العوامل الآلية مما يعوق النظام الإقتصادى عن العودة إلى مستوى العمالة الكاملة فى فترة وجيزة . وبينت النظرية التقليدية أن أهم مصادر تلك العوائق هو عدم مرونة الأجور الحقيقية للعمال، إذا أن الأجر الحقيقى للعمال كثيراً ما تنقصه الحساسية لمسايرة حالة العمالة فى الدولة، وبنت على ذلك أن البطالة التى تنشأ فى النظام الإقتصادى عادة بطالة اختيارية ، ترجع إلى رفض العمال العمل بالأجر الحقيقى المنخفض الذى يحقق لهم مستوى العمالة الكاملة .

كان ذلك هو الاعتقاد السائد حتى كانت أزمة سنة ١٩٢٩ - ١٩٣١ وأصابت البطالة الأعداد الهائلة من العمال ، مما أفقد الثقة فى مقدرة الاقتصاد على التوازن الذاتى الذى تقوم به النظرية التقليدية ، وقد تكفل كينز (J M Keymes) بدحض تلك الآراء فى كتاباته وبخاصة فى مؤلفه المسمى « بالنظرية العامة » ، وقال بأن الادعاء بأن الأعداد الهائلة ، من العمال الذين كانوا فى حالة بطالة أثناء أزمة سنة ١٩٢٩ - ١٩٣١ كانوا من الممتنعين عن العمل بأقل من اجر حقيقى معين ، ادعاء لا يقوم على أساس ، وأنه لا يمكن لذلك اعتبارهم فى حالة بطالة اختيارية .

ولكى يفسر كينز ظاهرة البطالة الاجبارية وضع نظرية فى العمالة أوردها فى كتابه « النظرية العامة » المشار إليه ، تتلخص فى أن المستوى العام للعمالة يتحدد بمستوى الطلب الكلى الفعلى فى الدولة . فاذا كان ذلك الطلب كافياً لاستيعاب القوى العاملة التى تعرض فى السوق بأجر معين تحققت لتلك الكمية من العمل حالة العمالة الكاملة . والا ظهرت البطالة الاجبارية ، ولما كان الطلب الكلى الفعلى يتكون من الطب الكلى على الاستهلاك والطلب الكلى على على الاستثمار والطلب الحكومى على السلع والخدمات ، وكان الطلب على

الاستهلاك ثابتاً تقريباً ، على عكس الطلب على الاستثمار فأنه سريع التغير ، وضح الدور الذى يجب على الدولة أن تقوم به لتعويض التدهور فى الطلب الكلى على الاستثمار . بهذا التحليل وضع كينز الأساس النظرى للنصائح العملية التى أبداها كثير من الاقتصاديين أثناء أزمة ١٩٢٩ — ١٩٣١ ، والتى تتلخص فى أن تقوم الدولة بمشروعات عامة لبعث الانتعاش فى الاقتصاد القومى ، وبدأت الأنظار تتجه نحو السياسة المالية باعتبارها وسيلة لمكافحة البطالة واشاعة الاستقرار فى الاقتصاد القومى للبلاد المتقدمة .

وقد سبق علماء الاقتصاد السويديون أمثال ميردال ، وأولان ، ولندال (Lindahl, Ohlin, Myrdal) كينز فى آرائه وإن لم يكتب لمؤلفاتهم الذيوع والانتشار لكتابتها باللغة السويدية .

أثرت الآراء السابقة فى السياسة المالية لمعظم الدول ذات الإقتصاد المتقدم ، فأخذت تزيد أو تقلل من نفقاتها العامة إلى الحد الذى تتحقق عند العمالة الكاملة ، وذلك بالتوسع فى الاستثمار العامة عند هبوط الاستثمار الخاصة والتطبيق منها عند زيادة هذه الأخيرة ، كما زادت من الانفاق على الخدمات الاجتماعية .

كذلك قام كثير من الدول الناشئة أو المتخلفة بمشروعات للتنمية الإقتصادية وتحسين ظروف المعيشة ، وتتخذ هذه المشروعات شكل خطط تنفذ فى عدد معين من السنين كخمس سنوات أو ست أو عشر ، وتحتوى على تدابير اقتصادية ومالية واجتماعية تهدف إلى زيادة القوى الإنتاجية ، وتحسين مستوى المعيشة .

ولم يقتصر هذا الاتجاه الجديد نحو التوسع فى وظائف الدولة على النطاق الدخلى . بل تعداه إلى النطاق الدولى ، فجاء فى المادة ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة الموقع عليه فى سان فرنسسكو فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٥ ، أن الأمم المتحدة تعمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب العمل المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

كذلك نجد تأكيداً للأهداف الجديدة للدولة فى قرارات عدة مؤتمرات كمؤتمر التجارة والعمالة الذى عقدته الأمم المتحدة فى هافانا بكوبا من ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ ، إلى ٢٤ مارس سنة ١٩٤٨ .

أدت هذه الأهداف الجديدة للدولة إلى اختفاء الفكرة التقليدية التى كانت تتطلب من الدولة أن تبقى على الحياد بالنسبة للحياة الاقتصادية ، فقد أصبح على الدولة الحديثة واجبات هامة يستلزم القيام بها نفقات طائلة وإيرادات كبيرة حتى لا يمكن الكلام الآن عن حياد السياسة المالية للدولة ، طالما كانت النفقات العامة تستوعب ما يتراوح بين ثلث الدخل القومى ونصفه وان ما يميز المرحلة الحاضرة للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية عن المرحلة السابقة هو أن الأفراد الآن لا يوافقون فقط على أن للمالية العامة تأثيراً على الاقتصاد وإنما يسعودن إلى الحصول على هذا التأثير عمداً عن طريق السياسة المالية .

ولم تعد ميزانية الدولة ميزانية مالية فحسب ، هدفها الوحيد الإذن بجباية الضرائب لتغطية النفقات العامة ، ولكنها أصبحت ميزانية اقتصادية ، هدفها تنسيق وتوجيه الاقتصاد القومى نحو أهداف الدولة التى ترسمها فى خطة اقتصادية عامة .

٢٢ — وخلاصة القول انه بينما تعالج المالية التقليدية المشاكل المالية منفردة عن الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة ، تعالجها المالية العامة الحديثة وسط هذه المشاكل ، وبينما المالية التقليدية بالتوازن الحسابى بين إيرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم المالية الحديثة بالتوازن العام للحياة الاقتصاديةوالاجتماعية وترى أن توازن الاقتصاد القومى فى مجموعة قد لا يتحقق ، فى بعض الظروف إلا على أساس عجز فى ميزانية الدولة ، وهى النظرية المعروفة باسم « نظرية العجز المقصود » (وسنعود إليها عند الكلام على الميزانية فى القسم الرابع من هذا الكتاب (على أن هذه النظرية لا تعنى أن يكون بالميزانية عجز دائم أو أن كل عجز فى الميزانية مفيد ، ولكنها تعنى أن العجز وسيلة فى أحوال معينة لتحقيق التوسع الإقتصادى وحل الأزمات إذا حسن استعماله .

المالية العامة الاشتراكية : أدت التغيرات الأساسية فى تنظيم الإنتاج والتوزيع واتباع طريقة التخطيط فى إدارة الاقتصاد القومى وتنظيمه فى الدول الاشتراكية إلى تغيرات مشابهة فى المالية العامة . وقد استعملت أدوات المالية العامة وعلى الأخص الضرائب والنفقات فى مبدأ للاسراع فى الإنتقال من الرأسمالية إلى الإشتراكية . ويمكن القول بأن المالية العامة الاشتراكية تدرس العلاقات اذ تصادية التى يتم على أساسها توفير الموارد ، وفقاً لخطة قومية لتوزيع الناتج الاجتماعى والدخل القومى النقدى لمواجهة متطلبات الإنتاج والاستثمار القومى وغير ذلك من الحاجات الجماعية .

§ ٤ — بعض المراجع الأجنبية فى علم المالية العامة والتشريع المالى

٢٣ — باللغة الفرنسية

Allix. E.; Traité élémentair

financiéres franceçaise 6e éd. Paris, 1931.

Baudhuin, F.; Preécis de finances publiques, 2 vols. Buxelles' 58 et 419

Boucard et Jéze; Eléments de la science des finances,2 vol. 2e ed., 1902.

Delbez, L.; Eléments des finances publique:, Paris; 1955.

Duverger, M.; Instiitution financières, Paris, 1956.

Jèze, G.; Tr. de sc. des finance Le budget, 1910.

Jèze, G.; Cours élémentaire de science de finances et de législation

financière française. 5e éd.

I: Théorie générale du bud& gat, 1922; II: Dépencespublique et

et théorie générales du crédit publique, 1925; III:La tecique du

crédit public, 1925; Nouvelle edi.; 1913.

Laferrière J.; et Waline, M; Traité élémentaire de science et de législation

financières, Paris; 1952.) Budget, Revenus)

Trotabas, L.; Précis de science et de législation financières, 11e éd. 1954.

Vedel, G., Cours de légi lation financière, 1955

ومن الكتب المترجمة إلى الفرنسية :

Nitti, F.; Principes de science des finances 2 vols. 1928.

Wagner, A.; Traité de la science des finances. 5 vols. 1913.

Angelopoulos,A,; L'Etat et l prospreité ocial; nouveaux principes de finances publiques

Ardant, Problèmes financières contamporains, 1949

Barrère, A,; Politique financière, 11959.

Baudhuin, F.; Les théories modernes en matière de finances publiques,3e éd. Louvain, 1944

Dvaux, G.; La comptabilité publique, T. I. 1957

Laufenburger, H.; Traité d'économie et de législation financières, 4 vols

Laufenburger, H.; Traité d'économie et de législation financières, 4 vo :I: Revenu, capital, et impôt, 4e éd. 1950 - II: Dette publique et richesse privée, 3e éd. 1948. - III : Budget et Trésor, 3e éd. 1948. IV: Législation fiscale et documents financières 3e éd. 1948. - 5e éd. I: Théorie économique et psycologique des finances publiques, 1965 - II: Economie du système fiscale français, national et local, 1954.

Laufenburger, H.; Finances comparée. Etats-Unie,France, Grande Bretagne, U.R.S.S. 2e éd. 1951.

Lauré, M.; Traité de politique fiiscale, 1956.

Marchal. J ; Rendements fiscaux et conjuntures, 1942.

Masoin, M.; Théorie économique de finances publique, Pairs - Bruxelles 1946.

Trotabas, L.; Institutions financières, 1960

« ; Science et technique fiscales, 1960

٢٤ — باللغة الإنجليزية :

Dalton, H.; Principles of Public finance, 4th. ed. London 1956

Hicks, U.; Public Finance. London 1951. 2nd. ed.

; British public finances, their structure & development (1880- 1952) London 1954.

Pigou, A. C. ;A study in Public Finance, London

Prest, A. R. ;Public finance in theory

Robinson. M.E. ; Public Finance, London , 1923.

Shirras. G. ; Findlay. ; Science of Public Finance. 2 vol. 3rd. éd. 1936.

Stamp, Sir J , The Fundamental Principles of Taxation, London, 193 6

(ب) مؤلفات أمريكية :

Allen, E D , & Brownley, O Economics of public finance, N Y 1953

Bator, F ; The question of government spendiug, N Y

Buehler, A G,; Economics of public finance 3rd ed N Y 1948

Due J F ; Government finance an economic analysys (Homewood III) 1954

Groves, H M ; View points of public finance, 3rd ed N Y 1948

Financing government 3rd ed N Y 1950

Howard,M S , Principles of government Finance, Chicago, 1940

Jensen, J OP , Problems of public finance, N Y 1924

Lutz, H L , Public finance

Mills M C ,& Starr,GW Reading in public finance,N Y 1932

Musgrave, A , The Theory of Public finance, N Y 1959

Plen; Public finance,

Seligman E R A , Studies in public finance, N Y 1925

« Principles of fiscal science

Shulz,W J & Harris,C L American public finance 6th ed N Y 1954

Tailor P E , The economics of public finance, N Y 1953

(ج) مؤلفات سوفيتية :

London, 1950 - Nove A The Soviet Economy, London, 1951

- Soviet Financial System, Moscow, 1960

٢٥ ـ باللغة الإيطالية :

Cosciani C , Principio di scienza delle finanze, Torino 1953

D'Albergo,E , Economia della finanza pubblica 2 vol Bologna 1952

De Viti De marco ; Primi principi della economia finanziaria : Public Finance, 1936

Einaudi, L , Corso dei scienaz della finanza, Torino 1926

» Principi di scienza delle finanze Torino 1940

Gangeni, L ; Elementi di scienza delle finanze 2 vol Napoli 1945 - 1924

Graziani, Istituzioni di scienza dele finanze, Torino, 1929

Griziotti, B ; Saggi sul rinnovamento dello studio della scienza delle finan ze e del diritto finanziario ,Milano, 1953

Mors-lli, E ; Corso di scienza della pubblica finanza, t I Padova 1949

Papi,U G ; Lezioni di scienza delle finanze, Roma 1947

Prezenti, A ; Lezioni di scienze delle finanze e diritto finanziario, 1961

Rumboldt, T ; le imposte fondiarie, Torino 1961

Tivaroni, S ; Compendio di scienza delle finanze, 2 vol Bari 1949

٢٦ ـ باللغة الألمانية :

Amonn, A ;Wirtschaftspolitik in der Schweiz in Kritischer Sicht Zürich, 1960

Gerloff W Die oeffentliche finanzwirtschaft, 2e ed , Franckfort, 1948

Gerloff,W & Neurmark,(et autres) ; Handbusch der finanzwissenschaft 3 vols Tübingen, 1952 - 1956

Schmoelders, G , finanzpolotik, Berlin 1955

Therhalle, F , Die finanzwirtschaft des States und derGermeinden Berlin 1931

Wagner A,; Finanzwirtschaft

٢٧ ـ مجـلات :

Annales de finances comparées publiée per l'Institut de Droit comparé de

l'Universiré de Paris,) Section finances publiques)
Jusqu'en 1954 Pui remplacée per : Etudies de finances publiques

Annuaire de statistiques financieres, Pari

Archives Internationales de finances, Paris

Archives Internationales de finances publiques

Bulletin de statistiquest de législation Comparée) 1941 - 1948

Bulletin de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts indirects

Bulletin de statistique et de législation comparée 19441 - 1948

Pui : Statistiques et études financières

Bulletin des contributions directse

Bulletin législatif Dalloz) depuis 1918 et suite du Recueli Duvergier
depuis 1955)

Cahiers de droit fiscal international

Documentation française; Notes et études documenataies (Presidence
Conseil)

Finances publiques, Haarlem, depui 1946 devenu en 1935 Public
Finances, pubbliques Sirey

Recueil Dalloz et Reueil Sirey

Revue d'Economie politique

Revue de science et de législation financières Fondéee en 1903 par Gast
Jèze, depuis le ler janv 1956 elle a pris le titre de : "Revue de scieni
ce financière (1956 - dirigée actuellement par Henry [illegible]

Revue des contribution indirectes

Revue du Trésor) publiée sous le patronage du Directeur de la Comppta
bilité publique)

Revue Economique, - Armand Colin depuis 1950

Travaux de l'Institut international de finances publique) depui 1938)

(ب) باللغة الإيطالية :

Archivio finanziario (Italie)
Economia Internazionale Genova
Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze Milano
Rivista di politica economica - Roma

(جـ) باللغة الإنجليزية :

The American Economic Review - Evanston
Bulletin for international fiscal documentation) Pays-Bas
The Economic Journal - Cambridge,
Economica- London
Federal Reserve - U S A
National Tax Journal - Boston U S A
Public finance - Pays-Bas
The Quarterly Journal Economics - Cambridge

(د) باللغة الألمانيــة :

Finanzarchiv - Allemagne
Schweizerische Zeitschrift für Volkwirtschaft und Statistik - Basel

(هـ) باللغة الأسابنيــة :

Rivista de Direcho Financiero y de Hacienda Publica - Madrit
Rivista de Economia - Mexico

منهج الدراسة

١٨ — موضوعات هذا الكتاب موزعة على أربعة أقسام كالآتى :

القسم الأول : النفقــات العــامة .
القسم الثــانى : الإيرادات العــامة .
القسم الثالث : القــروض العــامة .
القسم الرابع : الميزانيــة :

القسم الاول

النفقات العامة

القسم الاول
النفقات العامة

مقدمة :

٢٩ — لم يعن علماء المالية العامة القدامى بدراسة النفقات العامة ، رغم أهميتها الكبيرة فى الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقلما نجد فى الكتب القديمة ، وبخاصة الكتب الفرنسية ، باباً مخصصاً للنفقات العامة ، وإذا كان هناك مثل هذا الباب فأنه يعالج على الأخص النواحى القانونية للنفقات العامة ووسائل الرقابة عليها . ولم يهتم العلماء التقليديون بطبيعة النفقات العامة ، إذا اعتبروا النفقة العامة مشكلة إدارية أو سياسية ، ولم يعتبروها مشكلة مالية . فتخصيص نفقة ما للتسليح أو للتعليم أو للاستثمار لم يكن له أهمية مالية فى نظرهم ، ولكنه كان مسألة اختيار سياسى بين مختلف أنواع نشاط الدولة . وقد اهتم العلماء التقليديون قبل أى شىء آخر بمبلغ النفقات العامة لا بمحتوياتها ويظهر بوضوح من دراستهم لتوازن الميزانية ، فالنظرية التقليدية ترفض أن يكون بالميزانية عجز ، أى زيادة فى النفقات على الإيرادات ، ولكنها لا تهتم بطبيعة النفقات أو الإيرادات .

٣٠ — أما المالية العامة الحديثة فانها تختلف فى نظرتها إلى النفقات العامة اختلافاً جوهرياً عن المالية التقليدية ، فهى تهتم بمحتويات النفقات قبل أن تهتم بمبلغها ، كما أنها لا تعطى للنفقات الأسبقية التى تعطيها لها النظرية التقليدية ، وتنكر فكرة أن الدولة تحدد دائماً نفقاتها أولا وأنها تعد إيراداتها فى حدود نفقاتها ، كذلك تنكر فكرة الإقلال من النفقات العامة . والاقتصار على المرافق الضرورية التى لا يمكن الاستغناء عنها ، ولا ترى فى النفقات العامة سوى وسيلة من الوسائل المالية التى تستعملها الدولة ، مع غيرها من الوسائل المالية الأخرى ، لبلوغ أهدافها ، والتى ينبغى النظر إليها معاً كمجموعة

مرتبط بعضها ببعض . ومن ثم كان اهتمام المالية العامة الحديثة بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها .

ومما لا شك فيه أن العلماء التقليديين لم يهملوا دائماً محتويات النفقات العامة، فنظريتهم عن القرض والاقتصار فيه على تغطية النفقات التى تغل دخلا أو النفقات غير العادية تنطوى على تحليل لمحتويات النفقات العامة ، ولكن هذا التحليل ظل أوليا وقاصراً على بعض قطاعات النفقات العامة ، أما النظرية الحديثة فعلى العكس من ذلك تعتبر دراسة محتويات النفقات العامة عنصراً أساسياً .

٣١ - وستكون دراستنا للنفقات العامة موزعة على ستة فصول على النحو الآتى :

الفصل الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها .

الفصل الثانى : حدود النفقات العامة .

الفصل الثالث : أنواع النفقات العامة .

الفصل الرابع : التقسيم الوضعى للنفقات العامة .

الفصل الخامس : الآثار الإقتصادية للنفقات العامة .

الفصل السادس : ظاهرة الازدياد المطرد فى النفقات العامة .

الفصل الأول

تعريف النفقة العامة وعناصرها

تعريف النفقة العامة :

٣٢ — النفقة العامة هي استعمال هيئة عامة(١) مبلغاً من النقود لسداد حاجة عامة ، فعناصرها ثلاثة :

استعمال مبلغ من النقود ، وهيئة عامة تستعمل هذا المبلغ ، والغرض منها سداد حاجة عامة .

العنصر الأول : استعمال مبلغ من النقود :

٣٣ — لكي توجد نفقة عامة لابد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لشراء المواد والأدوات والخدمات التي تحتاج إليها العامة لسداد الحاجات العامة . وهذا ما يميز النفقات العامة في الدول الحديثة عن غيرها من الوسائل التي استعملتها الدول فيما مضى ، كالحصول على ما يلزمها من مواد بدون ثمن ، أو ارغام الأفراد على العمل بدون أجر ، وما يميزها أيضاً عن بعض الوسائل التي لا تزال متبعة إلى اليوم في بعض الدول ، ولكنها في طريقها إلى الزوال بالتدريج ، كالميزات العينية مثل السكن المجاني ، أو الميزات الشرفية كمنح النياشين أو السماح للموظفين بتحصيل أجورهم من الأفراد مباشرة مقابل الخدمات التي يؤدونها ، كموثقي العقود في فرنسا ومسايخ الحارات في مصر قبل إلغاء هذا النظام .

وقد تركت هذه الوسائل لأنها تنافي المبادىء الديمقراطية ، فجعل الوظائف

النيابية فى فرنسا مجانية طوال القرن التاسع عشر ، أدى إلى إحتكار الطبقات الغنية لها وبهذا امكنها أن تلقى الجانب الأكبر من عبء الضرائب وعبء الخدمة العسكرية على الطبقات الأخرى ، كذلك تسخير الأفراد يقلل كثيراً من كفاءتهم لأنه يقتل فيهم الدافع الشخصى على العمل ، فتصبح التضحية التى تفرضها الدولة عليهم أكبر من المنفعة التى تعود عليها من تسخيرهم .

وقد ترتب على استعمال طريقة الشراء زيادة النفقات العامة ، وبالتالى ، زيادة الضرائب ولكن ذلك لم يصحبه حتماً زيادة الأعباء العامة على الأفراد ، وإنما أدى إلى توزيعها عليهم توزيعاً عادلا .

العنصر الثانى : أن تكون النقود المستعملة لاحدى الهيئات العامة :

٣٤ — والمقصود بالهيئات العامة الأشخاص الاعتبارية العامة وعلى رأسها الدولة ثم الإقليم ثم المحافظة والمدينة والقرية والهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية كالجامعات وهى جهاز عامة تتمتع بشخصية اعتبارية عامة وذمة مالية مستقلة .

وعلى ذلك لا تعد نفقة عامة المبالغ التى ينفقها الأفراد مباشرة تبرعاً منهم لبناء مستشفى أو مدرسة مثلا ، لأنها لم تخرج من ذمة شخص عام ولو أنها أنفقت لتحقيق خدمة عامة .

العنصر الثالث : أن يكون الغرض من النفقة العامة سداد حاجة عامة :

٣٦ — لأن المصدر الأساسى للأموال المستعملة فى النفقة العامة هو الضرائب ، ولما كان الأفراد متساوين أمام الضرائب فيجب أن يتساووا أيضاً فى النفع الناتج من الإنفاق العام ، وذلك أبن تكون النفقة سداداً لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة ، غير أنه يصعب فى كثير من الأحيان معرفة ما إذا كانت هذه القاعدة مرعية أم غير مرعية ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديداً موضوعياً ، كما سبق أن فى مقدمة دراستنا ، على أن هناك حاجات متفق على أن الاتفاق عليها يعتبر انفاق على حاجة عامة أهمها :

(١) الحاجات التى تستدعى طبيعتها ومقتضيات الحياة الاجتماعية أن تقوم الدولة باشباعها ، ولا يمكن أن تتخلى عنها وإلا أخلت بواجباتها الأولية ، وأهمها الدفاع الخارجى والأمن الداخلى والقضاء .

(٢) حاجات تقوم الهيئات العامة بقضائها لكى تتيح اشباعها لعامة الناس لأهميتها الأساسية لحياة المجتمع الاقتصادية والذهنية والأخلاقية ، وذلك إذا كان ترك اشباع تلك الحاجات إلى الجهود الخاصة يحرم منه عامة الناس لارتفاع تكاليفها كالتعليم ووسائل المواصلات ،ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت فى المادة ٣٨ من أن « التعليم حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة بانشاء مختلف أنواع المدارس والجامعات والمؤسسات الثقافية والتربوية والتوسع فيها — وتهتم الدولة خاصة بنمو الشباب والعقل والخلقى » وما نص عليه فى المادة ٣٩ من أن الدولة تشرف على التعليم العام ... وهو فى مراحله المختلفة فى مدارس الدولة وجامعاتها بالمجان » .

(٣) حاجات غير مباشرة كاعانة الفقراء وترتيب معاش للشيوخ والعجزة والأرامل واليتامى والعاطلين تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعى ، وقد أخذ دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت بهذا المبدأ فنص فى المادة ٦ منه على أن « التضامن الاجتماعى أساس المجتمع المصرى » وفى المادة ٢٠ على أن « تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى وللمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل أو البطالة » .

(٤) ولقد تطورت الأفكار كثيراً بعد الحرب العالمية الثانية وأصبح توفير أسباب العمل المتصل لكل فرد يعد من الوظائف الأساسية للدولة وقد أخذ دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت بهذا المبدأ فنص فى المادة ٢١ منه على أن : «العمل فى الجمهورية العربية المتحدة حق وواجب وشرف لكل مواطن » .

(٥) حاجات تدعو رفاهية المجتمع وتماسكه أن تقوم الدولة باشباعها ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٦٤ فى المادة ١٩ منه من أن : « تكفل

الدولة وفقاً للقانون دعم الأسرة وحماية الأمومة والطفولة » وفى المادة ٤٠ من أن « تكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة حسب ما يودونه من أعمال وبتحديد ساعات العمل ، وتقدير الأجور ، والتأمين الاجتماعى ، والتأمين الصحى ، والتأمين ضد البطالة ... » وفى المادة ٤٢ من أن : « الرعاية الصحية حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة بانشاء المستشفيات والمؤسسات الصحية » .

وفى الدول ذات النظم الاشتراكية تزداد الحاجات العامة التى تقوم الدولة باشباعها زيادة كبيرة .

واعتبار حاجة ما حاجة عامة تنفق عليها الدولة مسألة سياسية أكثر منها مالية . ولذا كانت السلطة السياسية وهى البرلمان فى الدول النيابية هى التى تحدد الحاجات العامة .

٣٦ — ولتلافى اساءة استعمال الأموال العامة تتخذ بعض الضمانات نذكر منها :

(١) اشتراط أغلبية معينة للموافقة على بعض أنواع النفقات ، كأغلبية الثلثين مثلا . أو النص فى الدستور على تحريم اعتماد نفقة لمنفعة فردية ، كما فعل دستور الولايات المتحدة ، أو على تحريم اعتماد أنواع معينة من النفقات كصرف اعانات لشركات أو لجمعيات دينية أو لأحزاب سياسية .

(٢) اعطاء المحاكم حق مناقشة دستورية القوانين بما فيها قانون الميزانية كما فى الولايات المتحدة .

(٣) بالنسبة للهيئات المحلية ، للحكومة المركزية فى بعض الدول — كمصر وإيطاليا وبلجيكا — أن تلغى الاعتمادات التى تقررها الهيئات المحلية إذا ردت فيها خروجاً على القوانين أو منفعة خاصة .

(٤) تجعل بعض الدساتير حق اقتراح النفقات العامة قاصر على الحكومة دون أعضاء البرلمان .

ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت فى الفقرة الثانية من المادة ٧٦ من أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة .

(٥) وأخيراً فان وجود الميزانية ، وضرورة مناقشتها مناقشة علنية ، والأذن بها من نواب الأمة ، ومراقبة تنفيذها ، كل هذا من شأنه التقليل من فرص اساءة استعمال الأموال العامة .

الفصل الثاني

حدود النفقات العامة

٣٧ – الغرض من الانفاق العام قضاء الحاجات العامة، فتعين حدود النفقات العامة يكون بتحديد الحاجات العامة ، فالى أى مدى يجوز للدولة أن توسع من نشاطها ، وما هو الحد الذى ينبغى أن تقف عنده ؟

تستدعى الاجابة على هذا السؤال بحث المسألة من الناحية السياسية ، ثم من الناحية المالية . لأن اعتبار حاجة ما حاجة عامة مسألة سياسية كما سبق القول ، ولأن قدرة الدولة على التوسع فى الانفاق تتوقف على قدرتها على الحصول على الموارد الضرورية ، وهذه مسألة مالية .

حدود النفقات العامه من الناحية السياسية :

٣٨ – فمن الناحية السياسية تواجهنا نظريتان متعارضتان : النظرية الفردية ، والنظرية الاشتراكية :

اما النظرية الفردية فتوسع من مدى نشاط الأفراد إلى أقصى الحدود بينما تضيق من مجال النشاط الحكومى ، فتقصره على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة ، ووجهة نظر أصحاب هذه النظرية أن افساح المجال أمام الأفراد ، وتركهم أحراراً ، ادعى إلى زيادة انتاجهم وإلى رفاهية المجموع .

اما النظرية الاشتراكية فعلى العكس من ذلك ، توسع من مدى نشاط الدولة إلى أقصى حد ، حتى يشمل جميع النواحى الاقتصادية والاجتماعية ، وحجتها فى ذلك أن رفاهية المجتمع فى وقتنا الحاضر تقوم على التعاون بين أفراده وأن الدولة أقدر من الأفراد على تحقيق هذا التعاون وتنظيمه على أفضل وجه ، حتى لا يستغل فرد آخر ، ولا طبقة طبقة أخرى .

حدود النفقات العامة من الناحية المالية :

٣٩ — تتوقف قدرة الدولة على التوسع فى الانفاق على امكانياتها الانتاجية فى المستقبل ، وهذه تتوقف بدورها على ما فى الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر ، وعلى الكفاية الانتاجية لشعبها . فكلما غزرت موارد الدولة الطبيعية غير المستثمرة ، وعلت كفاية شعبها الإنتاجية ، كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، كلما أمكنها التوسع فى الانفاق ، دون أن تخشى الأضرار بكيانها المالى ، طالما كان الانفاق موجها نحو تنمية الإنتاج ، ورفع مستوى المعيشة بها .

وإذا كان لدى الدولة موار طبيعية غريرة لم تستثمر ، ولكن مقدرة شعبها الانتاجية ضعيفة ، كاليمن والمملكة العربية السعودية ، فانها تستفيد كثيراً من التوسع فى الانفاق العام ، وبخاصة فى الوجوه التى ترفع مستوى الكفاية الانتاجية لشعبها .

أما الدول التى يتمتع شعبها بمستوى عال من الكفاية الانتاجية . ولكن لم يعد بها غير القليل من الموارد الطبيعية التى لم تستثمر ، فأنه لا خطر على كيانها المالى من التوسع فى النفقات العامة ، ولكنها نظراً لقرب نفاد مواردها الطبيعية ، ينبغى أن تحذر الاندفاع وراء التوسع فى الانفاق .

تبقى بعد ذلك الدول الفقيرة فى الكفاية الانتاجية العالية ، وفى الموارد الطبيعية ، وهذه ينبغى أن تنفق بكثير من الحذر ، فلا تندفع مثلا فى التوسع فى النفقات الحربية ، مجاراة للدول الأخرى الغنية بمواردها وكفاية شعبها الإنتاجية ، لأنها بعملها هذا تؤخر الانفاق على الاصلاحات التى ترفع مستوى معيشة شعبها ، إذ لا تحتمل امكانياتها الإنتاجية التوسع فى الانفاق كالدول الغنية .

يتضح من ذلك أن الدولة تستطيع أن تتوسع فى الانفاق إلى الحد الذى تسمح به مواردها الطبيعية وكفاءة شعبها الإنتاجية ، ومع ذلك لا ينبغى

أن يغيب عن الذهن أن المصدر الرئيسى للنفقات العامة هو الضرائب ، وأن دفع الضرائب يعد تضحية يتحملها الأفراد . فلا ينبغى أن تحمل الدولة الأفراد تضحية ما لم تؤد إلى منفعة ترجحها أو تساويها على الأقل ، فالتوسع فى الانفاق يستدعى الموازنة بين التضحيات التى يتحملها الأفراد فى مجموعهم نتيجة دفع الضرائب، وبين المنافع التى تعود عليهم فى مجموعهم من الخدمات التى تؤديها الدولة .

٤٥ — وقد رأى بعض الكتاب أن انفاق الأموال العامة فى أى سبيل داخل الدولة فيه منفعة محققة ، لأنه يدعو إلى تداول النقود ، ولأن تداول النقود يؤدى إلى الرخاء ، وخطأ هذا الرأى ظاهر . لأن الانفاق فى ناحية معينة معناه تحويل بعض عناصر الإنتاج إلى تلك الناحية ، وحرمان النواحى الأخرى من تلك العناصر ، فاذا أنفقت الدولة الأموال فى أعمال غير منتجة كالمشروعات المظهرية ، عد ذلك خسارة على البلاد فى مجموعها . إذ يفوت عليها استغلال بعض عناصر الانتاج فيها فى أعمال منتجة . ورأى بعض الآخر التقليل من النفقات العامة على قدر المستطاع . لأنهم اعتقدوا أن معظم النفقات العامة غير منتج ، وهذا الرأى ظاهر الفساد أيضاً ، لأن الانفاق يعد منتجاً ما دام يؤدى إلى خدمات نافعة.

وواقع الأمر أنه لا ينبغى أن نتسرع ونقرر بأن كل نفقة عامة شر فى ذاتها فيجب الحد منها ، أو خير فى ذاتها فيجب التوسع فيها ، والواجب أن يكون الهدف من التوسع فى الانفاق أو الحد منه تحقيق أقصى منفعة اجتماعية غير أنه من الصعب تطبيق هذا المبدأ عملا لأن المنفعة مسألة تقديرية تختلف باختلاف وجهات النظر ، وقياسها من أصعب الأمور .

على أنه يمكن القول بوجه عام أن تحقيق أقصى منفعة للأفراد يتوقف على عاملين :

الأول — مقدار الدخل النسبى أى نصيب كل فرد من الدخل القومى .

الثانى — طريقة توزيع الدخل القومى على الأفراد .

ولما كانت رفاهية الشعب كلما زاد مقدار الدخــــل النسبى ، وقل التباين بين دخول الأفراد ، فأنه ينبغى التحقيق أقصى منفعة اجتماعية ، أن تتجه سياسة الدولة فى الحصول على إيرادها وفى انفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومى ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد ، وزيادة الدخل القومى تكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة ، وتنظيم الإنتاج من جهة أخرى .

أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية إلى لأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص . وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة ، فى الأوقات المختلفة حتى تحظى الحياة الإقتصادية للمجتمع بأكبر قدر من الاستقرار .

الفصل الثالث

أنواع النفقات العامة

يمكن تقسيم النفقات العامة إلى عدة أقسام يضم كل نوع منها طائفة من النفقات تشترك فى مميز معين كتكرارها الدورى ، أو آثارها الاقتصادية ، أو الأغراض التى تستهدفها ، أو نوع الهيئة القائمة بها ، أو الشكل الذى تتخذه أو غير ذلك من المميزات . وسنتكلم فيما يلى عن أهم هذه الأنواع .

المبحث الاول

أنواع النفقات العامة من حيث تكرارها الدورى

٤١ — تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدورى إلى نوعين : نفقات عادية ونفقات غير عادية .

فالأولى هى التى تتجدد كل فترة زمنية معينة . ولما كانت مدة الميزانية سنة ، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة عادية إذا تكررت كل سنة ، كمرتبات العاملين . وغير عادية إذا تكرر كل سنة . كنفقات مكافحة وباء طارىء كالكوليرا أو نفقات اعانة منكوبى زلزال أو فيضان غير عادى أو نفقات حرب .

ولهذا التقسيم فائدته وخطره . أما فائدته فهى أن التكرار الدورى للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديراً قريباً من الصحة ، وتدبير ما يلزم لسدادها من الايرادات العادية وأهمها الضرائب .

أما النفقات غير العادية فنظراً لأن حدوث مسبباتها لم يكن منتظرا فانها تسدد عادة من إيرادات غير عادية كالقروض .

أما خطره فيمكن فى أن بعض وزراء المالية أو الخزانة كثيراً ما يسيئون

استعماله ، بأن يعمدوا ، عند عدم توازن الميزانية ، إلى فصل بعض النفقات عنها ووصفها بأنها غير عادية ، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون الميزانية متوازنة .

لذلك عنى العلماء التقليديون بتحديد الحالات التى يجوز فيها اعتبار النفقة غير عادية ، مما يبرر سدادها من حصيلة القروض وهذه الحالات هى : (أ) مشروعات الاستثمار التى يشمل نفعها الجيل الحاضر والأجيال المقبلة . كمشروعات الرى الكبرى وانشاء الخزانات والسكك الحديدية ومثالها فى مصر مشروع السد العالى . (ب) حالة الحرب . (جـ) حالة الكوارث الكبرى كالفيضانات والزلازل . (د) حالة الركود الدورى ، إذ يباح للدولة الاقتراض للانفاق على بعض الأشغال العامة حتى تعيد النشاط إلى الجهاز الاقتصادى .

المبحث الثانى

أنواع النفقات العامة من حيث آثارها الإقتصادية

§ ١ — النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة

٤٢ — يفرق بعض الكتاب بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة ويعتبرون النفقة منتجة إذا أتت بايراد مالى كنفقات السكك الحديدية ، وغير منتجة إذا لم تأت بايراد مالى كنفقات انشاء وصيانة طريق زراعى .

والتفرقة بين هذه النوعين على أساس الايراد المالى لا تخلو من نقد . والأفضل أن يكون أساس التفرقة بينهما الفائدة التى تعود على الشعب من النفقة ، لأن النفقة تعتبر منتجة بالنسبة للدولة إذا أدت إلى سداد حاجة حقيقية للشعب ، بصرف النظر عن كونها تغل إيراداً مالياً أم لا تغل . يضاف إلى ذلك أن معظم النفقات العامة تزيد من إيرادات الدولة ، إن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، فانشاء زراعى مثلا يترتب عليه تيسير المواصلات ، وانتعاش الزراعة والصناعة والتجارة ، مما يؤدى إلى زيادة الدخل القومى وزيادة حصيلة الضرائب .

لهذا فضل بعض الكتاب تقسيم النفقات العامة إلى نفقات نافعة ونفقات غير نافعة ، واعتبروا النفقة نافعة إذا عادت من ورائها على الشعب فائدة مادية أو معنوية ، ولو لم تأت بايراد مالى ، كنفقات حرب دفاعية ، وغير نافعة إذا لم يستفد منها الشعب ، كالنفقات المظهرية .

§ ٢ — النفقات الناقلة والنفقات غير الناقلة(١)

٤٣ — يميز بعض الكتاب بين النفقات التى تصرف مقابل الحصول على الأموال والخدمات كنفقات الأشغال العمومية ، ومرتبات العاملين ، وبين النفقات التى تصرف دون مقابل ، ويقصد بها اعادة توزيع الدخول ، مثل الإعانات الاجتماعية كمعاشات الضمان الاجتماعى ، والإعانات الإقتصادية كنفقات مكافحة غلاء المعيشة ، ويطلقون على النوع الأول نفقات غير ناقلة وعلى النوع الثانى نفقات ناقلة .

§ ٣ — النفقات الحقيقية ، والنفقات غير الحقيقية أو الصورية

٤٤ — يفرق بعض العلماء بين النفقات التى يترتب عليها نقص فى ثروة الدولة كمرتبات العاملين ونفقات سداد الديون ، وبين النفقات التى لا يترتب عليها سوى تغير فى شكل الثروة العامة ، كنفقات انشاء سكة حديدية ، ويطلقون على النوع الأول نفقات حقيقية أو فعلية ، وعلى النوع الثانى نفقات غير حقيقية أو صورية .

المبحث الثالث

أنواع النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف إليها

٤٥ — يقسم بعض علماء المالية العامة من الايطاليين النفقات العامة من

حيث الأغراض التي تهدف إليها إلى ثلاثة أنواع : نفقات عمومية ، نفقات للأمن العام ، نفقات للرخاء العام .

(ا) **النفقات العمومية** (١) : وهي النفقات اللازمة للادارة الحكومية في مجموعها والتي تستفيد منها جميع المرافق العامة الأخرى، وتشمل مخصصات رئيس الدولة ، ونفقات الهيئة النيابية (مجلس الأمة) . ونفقات مجلس الوزراء ، ونفقات الإدارة المالية (وزارة المالية أو وزارة الخزانة ، والجهاز المركزي للمحاسبات) ، ويلحق بها نفقات الدين العام، ونفقات المعاشات ، ونفقات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ونفقات الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية ، ونفقات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء ، والجهاز المركزي للتدريب .

(ب) **نفقات الامن العام** (٢) : وهي النفقات التي تنفق في سبيل الدفاع عن الدولة ، وتحسين علاقاتها بالدول الأخرى ، والمحافظة على حقوقها ، وحفظ الأمن في الداخل ، وتشمل نفقات القوات المسلحة (وزارة الحربية ووزارة الإنتاج الحربي) ، ونفقات هيئات التمثيل السياسي والقنصلي (وزارة الخارجية) ، ونفقات تنظيم الشرطة (البوليس) (وزارة الداخلية) . ونفقات القضاء (وزارة العدل) ومجلس الدولة .

(جـ) **نفقات الرخاء العام** (٣) : وهي النفقات التي تصرف في سبيل تحسين حالة الشعب الصحية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وزيادة رفاهيته. وتشمل النفقات الآتية :

١ — نفقات تحسين الصحة العامة ، بمكافحة الأمراض ، والوقاية منها ، وانشاء المستشفيات ، ومراقبة المواد الغذائية والأحوال الصحية في المصانع والمتاجر (وزارة الصحة العمومية ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة لها).

---

(١) نفقات عمومية Dépenses générales,

(٢) نفقات الأمن العام Dépenses pour la sécurité publique

(٣) نفقات الرخاء العام Dépenses pour la prospérité publique.

٢ — نفقات تحسين الحالة الاقتصادية ، بالعناية بالزراعة (وزارة الزراعة ووزارة الإصلاح الزراعى واستصلاح الأراضى) وبالتجارة (وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية) وبالصناعة (وزارات الصناعة والكهرباء والبترول والثروة المعدنية). ، وتنفيذ الأشغال العامة (وزارتى الأشغال العمومية والرى) ، وإدارة مشروعات المواصلات التى تملكها الدولة (وزارتى النقل والمواصلات) . والتخطيط الاقتصادى (وزارة التخطيط) ، وتخفيض نفقات المعيشة (وزارة التموين والتجارة الداخلية) ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة لكل منها .

٣ — نفقات رفع المستوى الثقافى والعلمى بفتح معاهد للتعليم بجميع أنواعه ، والإشراف على معاهد التعليم الخاصة ، وتشجيع الفنون الجميلة ، والبحث عن الآثار ... الخ (وزارة التربية والتعليم ، ووزارة التعليم العالى ، ووزارة البحث العلمى ، ووزارة الشباب ووزارة الثقافة والإرشاد القومى) والهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة لكل منها .

٤ — نفقات تحسين الحالة الاجتماعية ببحث أسباب الفقر ومكافحته ، ومساعدة المعوزين، وتدعيم التضامن الاجتماعى،ونشر التعاون والعناية بشئون العمال (وزارة الشئون الاجتماعية ووزارة العمل) ، وتحسين حالة المدن والقرى (وزارة الإدارة المحلية، ووزارة الاسكان والمرافق) ، والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لكل منها .

المبحث الرابع

أنواع النفقات العامة من حيث الهيئة التى تقوم بها

٤٦ — يميز الكتاب من حيث نوع الهيئة القائمة بالنفقة بين: النفقات القومية ، والنفقات المحلية . فالأولى تشمل نفقات المرافق التى تتولاها الحكومة المركزية ، أما الثانية فتضم نفقات المرافق التى تقوم بها الهيئات المحلية .

وتوزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية فى الدول المختلفة ، يرجع إلى حد كبير إلى اعتبارات تاريخية وسياسية خاصة بكل دولة ، فالهيئات

المحلية فى كل من انجلترا والولايات المتحدة وألمانيا تتمتع باختصاصات واسعة، ويرجع ذلك فى انجلترا إلى تقاليدها التاريخية ، وفى الولايات المتحدة إلى اتساع مساحتها وترامى أطرافها ، وفى ألمانيا إلى أنها ظلت ولايات متفرقة إلى الثلث الأخير من القرن الماضى ، وعلى العكس من ذلك فرنسا فقد حال نظامها المركزى الشديد دون اتساع نفوذ سلطاتها المحلية .

على أنه يمكن وضع بعض قواعد عامة للاسترشاد بها عند توزيع المرافق بين الدولة والهيئات المحلية :

١ — فالمرافق التى تهم الشعب فى مجموعه ، كالدفاع والقضاء والتمثيل الخارجى والبريد تتكفل بها الدولة . أما المرافق التى تهم سكان منطقة معينة لأنهم يستفيدون منها فائدة مباشرة فتترك للهيئات المحلية ، كانشاء وصيانة الطرق والميادين والمتنزهات والمجارى وتوريد المياه والغاز والتيار الكهربائى والنقل داخل المدن .

٢ — المرافق الفنية المعقدة تترك للحكومة المركزية ، لأنها تحتاج فى إدارتها إلى موظفين ذوى خبرة عالية ومرتبات مرتفعة ، لا تقدر على دفعها الهيئات المحلية. أما المرافق البسيطة فيعهد بها للهيئات المحلية، لأن رجال الهيئات المحلية وموظفيها يكونون عادة أقل خبرة من رجال وموظفى الحكومة المركزية .

٣ — المرافق التى تتطلب إدارة موحدة فى جميع أنحاء البلاد يعهد بها إلى الحكومة المركزية ، كالتعليم العالى والثانوى ، أما المرافق التى يصح أن تتنوع إدارتها باختلاف العادات والظروف المحلية فتترك للهيئات المحلية ، كالتعليم الأولى .

٤ — المرافق التى يخشى عليها من طغيان المصالح المحلية يحسن أن تتولاها الحكومة المركزية .

٥ — المرافق التى تحتاج إلى رقابة مستمرة ومباشرة يحسن تركها للهيئات المحلية لقربها من مكان التنفيذ .

المبحث الخامس

أنواع النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه إلى أربعة أنواع :

(ا) أجور عمال الدولة .

(ب) أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة .

(ج) إعانات .

(د) نفقات خدمة الدين العام .

وسنتكلم هنا على الأنواع الثلاثة الأولى ، أما النوع الرابع فسنتكلم عليه عند دراسة الدين العام .

المطلب الاول

أجـــور عمال الدولة

٤٧ — المصالح الحكومية والهيئات العامة والمؤسسات العامة هيئات من الأفراد يعهد إليها بادارة المرافق العامة بقطاعى الخدمات والأعمال فى الدولة وتحصل الدولة على خدمات العاملين بها فى العصر الحديث نظير مرتبات وأجور ، وتمنحهم معاشات بشروط خاصة والعامل فى مركز قانونى ، فهو من حيث العمل والمرتب خاضع للمصلحة العامة ، ولذا فليس هناك ما يمنع المشرع من إعادة النظر فى مرتبات العاملين ، أو تعديل نظام العمل فى إدارات المرافق المختلفة ، غير أن قدرة المشرع فى التعديل ، وان كانت مطلقة من الوجهة القانونية ، إلا أنها مقيدة من الوجهة السياسية بضرورة ملاءمة التعديل لصالح العمل .

ونظام المرتبات أفضل من نظام العمل المجانى ومن السخرة ، وأخف عبئاً على الشعب منها ، فالعمل المجانى يقصر الوظائف الكبيرة على أفراد الطبقات الغنية ، وهؤلاء ليسوا دائماً أقدر الأفراد لتولى الوظائف العامة ، هذا فضلا عن أنهم قد يستغلون وظائفهم لمصلحتهم ويرهقون المحكومين .

ويجب أن يكون المرتب كافياً لنفقات المعيشة حتى لا يلجأ العاملون إلى وسائل تهدد سلامة الأداة الحكومية ، كالرشوة واستغلال النفوذ .

وتضع الحكومة للعاملين بها نظاماً عاماً ثابتاً يطلق عليه « نظام العاملين » لتعيينهم وتقدير مرتباتهم ودرجاتهم وعلاواتهم، وترقياتهم وتحديد المؤهلات اللازمة للتعيين والترقية .

وينظم شئون العاملين المدنيين فى مصر القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بالنسبة للعاملين بوزارات الحكومة ومصالحها وغيرها من الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة ، والقرار بقانون رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بالنسبة للعاملين بالمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها

وينبغى أن تحدد مرتبات العاملين جميعها على قاعدة التماثل فى جميع المصالح حتى لا يكون هناك استياء أو تذمر يؤدى إلى ضعف الإنتاج .

ويلاحظ أن مرتبات الوظائف العامة تقل عادة عن مرتبات مثيلاتها فى المشروعات الخاصة ، نظراً لمزايا العمل الحكومى ، من حيث المظهر الاجتماعى الذى يخلعه على العامل، وقلة المجهود الذى يتطلبه،وضمان استمراره وعدم احتمال الفصل إلا لأخطاء جسيمة ، والتمتع بنظام المعاشات . على أن العاملين بالمشروعات الخاصة أصبحوا يتمتعون الآن بمعظم هذه المزايا .

ويحصل العامل فضلا عن أجره النقدى على أجور أخرى إضافية كبدل السفر والانتقال وبدل التمثيل، كما قد يتمتع ببعض المزايا العينية كالسكن المجانى أو الملابس(١) .

---

(١) ومن هذا القبيل أيضاً ما نص عليه القرار الجمهورى رقم ١٠٦٩ لسنة ١٩٦٤ من معالجة العاملين فى الحكومة وهيئات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة الذين يصابون بأمراض أثناء وبسبب الخدمة على نفقة الدولة ومن جواز علاجهم خارج الجمهورية بشروط معينة ، ومن جواز علاج من يصاب منهم بمرض لا علاقة له بأعمال الوظيفة فى احدى المستشفيات على نفقة الدولة ... الخ (م ١) .

المعاش (١) :

٤٨ — المعاش مرتب مخفض تصرفه الدولة للعاملين بها عند تركهم العمل بعد أجل معين ، فحكمه حكم المرتب وله طبيعته من جميع الوجوه ، والغرض من المعاش أن يهيء للعامل بعد تركه خدمة الدولة حياة مادية تتناسب مع المنصب الذى كان يشغله ، ومع المركز الاجتماعى الذى بلغه .

ويحدد مقدار المعاش عدة عناصر أهمها : مدة خدمة العامل ، ودرجة الوظيفة التى كان يشغلها ، ومقدار مرتبه وقت إحالته إلى المعاش .

ويقتطع عادة من المرتب جزء للحصول على المعاش (كان فى مصر ٥٪ أو ٧,٥ ٪ حسب الأحوال والآن ٩٪) ، وفى بعض الدول كبلجيكا وانجلترا لا يستقطع شىء من المرتب اكتفاء بتخفيضه عن أجر المثل،أى الأجر الذى تناله خدمات العامل فى غير الأعمال الحكومية .

ويشترط للحصول على المعاش أن يمضى العامل فى خدمة الدولة مدة لا تقل عن عدد معين من السنين ، وكلما زادت مدة الخدمة زادت نسبة ما يحصل عليه العامل من معاش .

ويحال العامل على المعاش إذا بلغ سنا معينة (هى ستون سنة فى مصر) وللحكومة الحق فى إحالته على المعاش قبل بلوغ هذه السن لظروف بينها نظام العاملين .

وإذا مات من يستحق المعاش ورث هذا الحق أرملته وأولاده . ويسقط حق الأولاد فى معاش أبيهم بوجه عام ببلوغهم سن الرشد (٢١ سنة) إذا كانوا ذكوراً أو حين يتزوجن إن كن إناثاً .

من هذا يتضح أن المعاش بنظامه السابق ذكره يعتبر تأميناً للعامل نفسه أكثر منه تأمينا لمن يعولهم ، ولذا تتجه الحكومات فى العصر الحديث إلى الاستعاضة عنه بما يشبه نظام التأمين على الحياة .

٤٩ — وفى مصر توجد عدة قوانين للمعاشات والمكافآت أهمها :

---

(١) المعاش Pension de retraite

١ — القوانين التى تنظم معاشات العاملين المدنيين وهى : القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ والمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ وقد عدل عدة مرات ، والقرارات بقوانين رقم ٩ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٣٦ و ٢٢٧ لسنة ١٩٦٠ ورقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣

٢ — القوانين التى تنظم معاشات العسكريين وهى : القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩١٣ والقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٠ وقد عدل عدة مرات ، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٨ فى شأن معاشات الضباط الطيارين وقد عدل هو أيضاً ، والقرار بقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لأفراد القوات المسلحة(١) والقرار بقانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط القوات المسلحة(٢) والقرار بقانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٩ بشأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة(٣) والقرار بقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض للقوات المسلحة(٤)

٣ — القرار بقانون رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٥٦ وينظم معاشات أسر الشهداء والمفقودين أثناء العمليات الحربية(٥).

٤ — القرار بقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٤ وينظم منح المعاشات والمكافآت الاستثنائية(٦).

---

(١) أما المعاشات والتعويضات التى تمنح للمصابين أثناء وبسبب العمليات الحربية بوجه عام فينظمها القرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٨

(٢) عدل القانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ بالقرارات بقوانين : ٥٢ لسنة ١٩٦٠ ، و ١٦٥ لسنة ١٩٦١ ، و ٦٢ لسنة ١٩٦٢

(٣) عدل بالقرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٢

(٤) عدل بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٦

(٥) المعدل بالقانونين رقم ٨٥ و ١٩١ لسنة ١٩٥٧

(٦) كان ينظم المعاشات والمكافآت الاستثنائية قبل ذلك ، القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٧ ، المعدل بالقرار بقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٥٨ .

٥٠ ــ وتؤدى المعاشات مهما كان نظامها إلى زيادة أعباء الخزانة العامة زيادة كبيرة ففى مصر زادت المعاشات من سنة ١٩٠٠ حتى سنة ١٩٥٢/١٩٥٣ على النحو الآتى :

السنة	جنيه
١٩٠٠	٣٧٣,١٧٢
١٩٢٥ — ١٩٢٦	١,٠٤٩,٨١٢
١٩٤٥ — ١٩٤٦	٢,٩٤٦,١٦٠
١٩٥٢ — ١٩٥٣	٥,٩٤٩,٣٠٥

وأدرج لها فى ميزانيات السنوات المذكورة فيما بعد المبالغ المبينة أمام كل منها :

السنة	جنيه
١٩٥٥ — ١٩٥٦	١٠,٢٦٤,٤٠٠
١٩٥٦ — ١٩٥٧	١٠,٨٧٨,٠٠٠
١٩٥٧ — ١٩٥٨	١١,٥٤٣,٥٠٠
١٩٥٨ — ١٩٥٩	١٢,٧٨٣,٣٠٠
١٩٥٩ — ١٩٦٠	١٥,١٨٨,٠٠٠
١٩٦٠ — ١٩٦١	١٦,٢٦٦,٠٠٠
١٩٦١ — ١٩٦٢	١٧,٥٠٠,٠٠٠

صندوق المعاشات (١) :

٥١ ــ لتخفيف أعباء المعاشات يرى بعض الكتاب انشاء «صندوق للمعاشات» ، بدلا من اعتبار المعاشات ضمن النفقات العامة . وهذا الصندوق يكون مستقلا وله ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة ، مع ضمان الحكومة له ورقابتها عليه . وتكوين مال احتياطى خاص به ، وتغذيته بما يستقطع من مرتبات الموظفين ، وبما تفرضه الدولة على نفسها من اعانة ، مع استثمار أمواله بما يعود بربح يفى بالأغراض المطلوبة .

٥٢ ــ وقد أنشأت الحكومة فى مصر فى ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ «صندوقاً للادخار» لغير المثبتين من

---

(١) صندوق المعاشات Caisse de retraites

الموظفين ، وهم الذين لا ينتفعون بأحكام قوانين المعاشات السابق ذكرها بالفقرة ٤٩ رقم ١ .

وأدخلت فى نفس الوقت نظام « التأمين الحكومى» على موظفيها المدنيين والعسكريين سواء المثبت منهم وغير المثبت ، حتى تتمكن من معالجة آثار الوفاة أو العجز عن العمل ، وعلى الأخص فى الحالات المبكرة، فأنشأت أيضاً « صندوقاً للتأمين » بالمرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه (١) ، وقد عدل هذا المرسوم بقانون عدة مرات ثم ألغى بالنسبة للموظفين المدنيين ، وحل محله القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦(٢) الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٦ ، والذى نص فيه على العمل به ابتداء من أول أكتوبر سنة ١٩٥٦ وذلك رغبة فى أن تنتفع بمزاياه أسر الذين استشهدوا نتيجة العدوان الثلاثى الإنجليزى الفرنسى الاسرائيلى على مصر .

وقد استبقى هذا القانون الأخير نظام التأمين الحكومى بالنسبة لجميع الموظفين المثبتين وغير المثبتين ، واستعاض عن نظام صندوق الادخار بنظام للمعاشات ، وعهد بالتأمين والمعاشات لصندوق واحد أطلق عليه « صندوق التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين » كما أنشىء صندوق آخر للتأمين والمعاشات لموظفى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة، وهى الجامعات،والجامع الأزهر والمعاهد الدينية ووزارة الأوقاف ، والمجالس البلدية ، ومجالس المديريات وعهد بادارة الصندوقين إلى « مصلحة صناديق التأمين والمعاشات » واعتبرت شخصاً من أشخاص القانون العام،ولها ميزانية خاصة ملحقة بميزانية الدولة . وقد ضم الصندوقان بعد ذلك معا . وعدل اسم المصلحة إلى « الهيئة

---

(١) أنشىء أيضاً صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى وزارة الأوقاف بمقتضى القانون رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٥٣ .وصندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى المجالس البلدية ومجالس المديريات بمقتضى القانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٣ وقد أدمجت هذه الصناديق كلها بمقتضى القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ فى صندوق للتأمين والمعاشات لموظفى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة الذى وجد إلى جانب صندوق التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين .

(٢) عدلت بعض احكامه بالقانونين رقم ١٦٠ لسنة١٩٥٧ ورقم٨ لسنة١٩٥٨

العامة للتأمين والمعاشات » (قرار جمهورى رقم ٦٩٤ لسنة ١٩٦١ م ١) .

وتتكون أموال كل من الصندوقين من اشتراكات تقتطع شهرياً بواقع ١٠٪ من مرتبات الموظفين المتمتعين بنظام المعاشات المقرر بمقتضى القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ وبواقع ١٪ من مرتبات الموظفين الذين يتمتعون بنظم أخرى للمعاشات ، ومن مبالغ مماثلة تؤديها الخزانة العامة ، والهيئات ذات الميزانيات المستقلة (١) ومن حصيلة استثمار أموال الصندوق ، بهذا فصلت أموال التأمين والمعاشات (ما عدا معاشات العاملين المثبتين فلا تزال تقوم بها وزارة الخزانة) عن باقى أموال الخزانة العامة ، حتى يمكن تحديد التزامات الخزانة العامة تحديداً صحيحاً .

وإلى جانب هذه المعاشات توجد معاشات العاملين باحكام قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ ممن يعملون بالقطاع العام. وهناك تفكير فى اصدار قانون موحد للمعاشات يسرى على العاملين بالحكومة والقطاع العام والقطاع الخاص، يتضمن باب منه الاحكام العامة التى تسرى على العاملين بجميع هذه القطاعات، وتتضمن باقى الأبواب الاحكام الملائمة لكل قطاع .

المطلب الثانى

أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة

٥٣ — تشترى الحكومات فى العصر الحديث ما يلزمها من مبان وأثاث وأدوات لمكاتبها ، وما تحتاجه من مواد لتنفيذ الأشغال العامة ، كما سبق أن قلنا عند الكلام على تعريف النفقة العامة .

ومن الأفضل تخصيص مصلحة حكومية واحدة لمشتريات الحكومة ولتحضير وتنفيذ مشروعات المصالح المختلفة بدلا من أن يترك لكل مصلحة شراء ما يلزمها ، وتحضير وتنفيذ مشروعاتها ، لأن التخصص أدعى لزيادة الكفاءة ، يضاف إلى ذلك أن تخصيص مصلحة واحدة لهذا الغرض يسمح

---

(١) القرار الوزارى رقم ٣٠١ لسنة ١٩٥٦ من وزارة المالية والاقتصاد فى ١-١٢-١٩٥٦ والقرار الوزارى رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ .

بوضع برنامج شامل لجميع الأشغال والتوريدات . مما يؤدى إلى الحد من الإسراف لأنه يمنع من مغالاة بعض المصالح فى طلباتها ، ولأنه يسهل المقارنة بين حاجات المصالح المختلفة ، والمقارنة بين تكاليف المشروعات والمشتريات فى مجموعها فى السنوات المختلفة (١).

وسواء عهد بالتوريدات والأشغال لمصلحة واحده أو ترك لكل مصلحة أمر القيام بما يلزمها فمن الأفضل ألا تقوم تلك المصلحة المتخصصة أو المصالح الحكومية المختلفة بنفسها بشراء أدواتها وتنفيذ مشروعاتها مباشرة، بل الأفضل أن تعهد بها إلى الموردين والمقاولين ، لأن هذه الطريقة أقل تكاليف من طريقة التنفيذ المباشر ، على أن يعهد بالاشراف على أعمال المقاولين والموردين إلى موظفين يوثق بهم من ذوى الخبرة والكفاءة حتى تتم الأشغال والتوريدات على الوجه المرضى (٢) .

---

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٠ من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ باصدار لائحة المناقصات والمزايدات من أنه : « لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) أن يعين المصالح الأكثر استهلاكاً للصنف — أو التى يكون لديها من الوسائل ما يجعلها أقدر من سواها على الحصول عليه — بأنسب الشروط والأسعار — لشراء ما يلزم منه لمختلف المصالح اقتصاداً فى النفقات »

وينظر أيضاً القرار الوزارى رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ بشأن توحيد عمليات الشراء فى المصالح الحكومية ، والقرارات المعدلة له وهى كثيرة. ومن ذلك أيضاً ما نص عليه قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ٤٤١٦ لسنة ١٩٦٥ من قيام شركة المكتب العربى للتصميمات والاستشارات الهندسية بوضع الشروط والمواصفات والمعايير والمقاييس العامة لمشروعات الأبنية العامة ... وقرار رئيس الجمهورية رقم ٩٠٨ لسنة ١٩٦٧ من قيام المؤسسة المصرية العامة لمقاولات المبانى بتنفيذ أعمال المبانى العامة ، والمؤسسة المصرية العامة لمقاولات الانشاءات المدنية بتنفيذ الانشاءات المدنية كمحطات توليد القوى والقناطر والكبارى والموانى والترسانات والمصانع ذات الطابع الانشائى التخصصى وأعمال التجريف ومشروعات مياه الشرب والمجارى بواسطة الشركات التابعة لكل من المؤسستين .

(٢) ينص القرار الجمهورى رقم ١٢٠٣ لسنة ١٩٦١ على قصر أعمال مقاولات الحكومة والمؤسسات العامة والشركات التى تساهم فيها الحكومة والمؤسسات العامة =

وتختار الحكومة المقاولين والموردين إما بطريقة المناقصة، أو بطريقة الممارسة.

ففي المناقصة تعلن عما تريده ، وتدعو المقاولين أو الموردين إلى التقدم كل بالأسعار التي يقبل أن ينفذ على أساسها الأشغال والتوريدات ، وتفضل من يتقدم منهم بأقل « عطاء » أي بأقل سعر وتعهد إليه بالتنفيذ ، ومع ذلك تحتفظ الحكومة لنفسها عادة بالحق في اختيار غيره من المتقدمين .

أما في الممارسة فان الحكومة تعهد إلى مقاول أو مورد معين بالعمل ، ويحدث ذلك إذا كان المقاول أو المورد محتكراً أو كانت الحكومة ترغب في سرية العمل لسبب ما .

ونظام المناقصة أقل نفقة ولذا فالأفضل الأخذ به إلا إذا كان هناك ما يستدعي الأخذ بنظام الممارسة .

وتأخذ مصر بنظام المناقصة لشراء ما تحتاجه المصالح الحكومية من أدوات ولتنفيذ المشروعات . فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ (١)، على أن يكون شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوزارات

= بنسبة ٢٠٪ من رأس المال ، على الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل من ٥٠ ٪ من رأس مالها ، ولا يسرى هذا الحظر بالنسبة للاعمال التي لا تزيد قيمتها على ثلاثين ألف جنيه ، بشروط بينها القرار المذكور ، وقد رفع هذا الحد فيما بعد إلى مائة ألف جنيه بالقرار الجمهوري رقم ٤٠٩ لسنة ١٩٦٢ .

وأجاز قرار رئيس الجمهورية رقم ٨٧٥ لسنة ١٩٦٥ لوزير الاسكان والمرافق ادخال الجمعيات التعاونية التي تنشأ بالمحافظات لأغراض الانشاء والتعمير والتي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة أو الهيئات العامة أو المجالس المحلية بنسبة لا تقل عن ٥٠ ٪ من رأس مالها ضمن الجهات التي يجوز أن يعهد اليها بأعمال المقاولات والأشغال العامة والمنصوص عليها في قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٠٣ لسنة ١٩٦١ المشار إليه .

(١) صدرت لائحة المناقصات والمزايدات بقرار من وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ (الوقائع المصرية العدد ١٩ الصادر بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٨) وعدلت فيما بعد بقرارات وزارية كثيرة .

وقد عدل القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ فيما بعد بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦١ .

والمصالح الحكومية عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها ، على أن المشرع أجاز للحكومة عند الضرورة أن تتعاقد عليها بطريق الممارسة (المادة ٨ من القانون المذكور(١)) .

المطلب الثالث

الإعانات

٥٤ — هذا النوع من النفقات العامة حديث العهد ، ويرجع إلى السياسات الجديدة التي أخذت الدول تتولى تنفيذها حديثاً كالسياسة الاقتصادية التي تهدف إلى مساعدة بعض الصناعات الوطنية ، والسياسية الاجتماعية التي تهدف إلى إصلاح المجتمع ، والسياسة المالية المحلية التي تستهدف مساعدة المجالس المحلية في القيام بالمرافق المحلية .

والإعانات إما أن تعطى لأفراد أو هيئات خاصة ، وإما أن تعطى للهيئات المحلية والمنشئات العامة ذات الشخصية الإدارية ، ويجب أن يكون منحها لأعمال ذات نفع عام .

---

(١) ومن هذا القبيل قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٤ الذي أجاز للوزارات والمصالح الحكومية أن تشترى بطريق الممارسة ما تحتاجه من منتجات شركة البلاستيك الأهلية تشجيعاً لها ، والمادتان رقم ٦٢ و ٦٣ من قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٥٧ بانشاء مؤسسة الطاقة الذرية . والقرار الجمهوري رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٩ الذي أجاز لوزارات الحكومة ومصالحها أن تشترى مباشرة منتجات شركة الحديد والصلب المصرية بطريق الممارسة وفقاً لشروط وأحكام المادة ٨ من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ ولائحة المناقصات والمزايدات والقرار الوزاري رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن جواز الشراء من الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

وفيما يتعلق بالبيع بطريق الممارسة بدلا من المزايدة نذكر على سبيل المثال القرار الوزاري رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٦٠ بالسماح لمصلحة السجون ببيع منتجات ليمان أبي زعبل من الدبش إلى الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

ولعدم الإسراف فى منح الإعانات ، جعلت سنوية وموقتة وقابلة للالغاء يضاف إلى ذلك أن الحكومة لا تملك منح هذه الإعانات إلا لأعمال لها غايات معينة أقرها البرلمان وقد يقيد الدستور سلطة البرلمان نفسه فى منح الإعانات كاشتراط أغلبية معينة لاجازتها ، كما قد يحرم الإعانات فى أحوال معينة ، كتحريم دستور الولايات المتحدة منح اعانات للاعمال الدينية .

وقد اتسع نطاق الإعانات فى العصر الحديث ، وبخاصة خلال سنوات الحرب العالمية الثانية والسنوات التى أعقبتها ، بقصد تشجيع الإنتاج القومى ، أو خفض أثمان بعض السلع الضرورية كالخبز إلى أقل من تكاليف انتاجها ودفع الفرق للمنتجين من الخزانة العامة لمكافحة غلاء المعيشة .

وفى مصر زادت مصروفات خفض تكاليف المعيشة فى سنة ١٩٤٩/١٩٥٠ على سبعة ملايين من الجنيهات وبلغت فى ميزانية ١٩٦١/١٩٦٢ : ١٦,٦ مليون جنيه ، وذلك خلاف إعانة غلاء المعيشة التى كانت تدفعها الدولة لموظفيها وعمالها والتى بلغت ١٣,٧ مليوناً من الجنيهات فى سنة ١٩٤٩/١٩٥٠ و ٢٢,٢ مليون جنيه فى ميزانية سنة ١٩٦١/١٩٦٢ . كذلك أدت السياسة الاجتماعية التى ترمى إلى إصلاح المجتمع إلى ادخال نظام الضمان الاجتماعى فى مصر لأول مرة بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ وهو يعطى للأرامل ذوات الأولاد وللأيتام والعاجزين عن العمل والذين بلغوا سن الشيخوخة ، الحق فى الحصول على معاش ، إذا توافرت فيهم شروط معينة بينها القانون المذكور وبدأ تنفيذه من أول فبراير سنة ١٩٥١ فى بعض المحافظات (الجيزة والقليوبية) ثم توالى تنفيذه بعد ذلك فى باقى المحافظات . ولكن الضرورات المالية قضت بعد ذلك بالحد من معاشات الضمان الاجتماعى التى قررها القانون المذكور . فأضاف المرسوم بقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢ إلى قانون الضمان الاجتماعى مادة جديدة برقم ٣ مكرراً نصت على عدم استحقاق معاشات الضمان الاجتماعى إلا فى حدود ما يدرج فى الميزانية العامة . ثم صدر بعد ذلك قانون جديد للضمان

الاجتماعى هو القرار بقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ الذى حل محل القانون السابق، وقد نص فيه (م٣) على أن يكون استحقاق المعاش طبقاً لأحكامه خلال الخمس سنوات التالية لتاريخ نفاذه فى حدود ما يدرج لذلك فى الميزانية .

على أن المادة ٢٠ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤، السابق الإشارة إليها عند الكلام على تعريف النفقة العامة ، أعطت للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل ، كما قررت أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية.

الفصل الرابع

التقسيم الوضعى للنفقات العامة

٥٥ – تقسم كل دولة نفقاتها العامة فى ميزانيتها إلى أقسام متعددة. وهذا التقسيم ضرورى لتنظيم إدارة الأموال العامة ، ولمعرفة ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة ، ولتمكين البرلمان من الرقابة على المالية العامة ، ولضمان رقابة الرأى العام على أعمال الحكومة المالية . كل ذلك يقتضى أن يراعى فى التقسيم المنطق والوضوح ، بحيث يصل الباحث إلى بغيته فى سهولة ويسر ، وأن تجمع النفقات ذات الموضوع الواحد معا بدلا من توزيعها فى أبواب وفروع متفرقة ، وإذا استدعت مقتضيات التقسيم الإدارى للمصالح العامة توزيع النفقة ذات الموضوع الواحد فى أبواب وفروع متفرقة ، فينبغى عمل جداول اضافية إلى جانب الجداول الأصلية لبيان اتجاهات الإنفاق المختلفة

وتقسم جميع الدول النفقات العامة فى ميزانيتها بحسب الوزارات والمصالح المختلفة، وتختلف المصالح التى تتبع كل وزارة باختلاف الدول ، كما قد تختلف فى الدولة الواحدة باختلاف الأزمنة . فصلحة السجون فى مصر مثلا ظلت زمناً طويلا تتبع وزارة الداخلية وضمت وقتاً ما لوزارة الشئون الاجتماعية ، ثم اتبعت لوزارة الحربية منذ عدة سنوات ثم أعيدت أخيراً إلى وزارة الداخلية (١).

وفى داخل كل وزارة تقسم النفقات غالباً بحسب موضوعها إلى نفقات خاصة بالعاملين. ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء. ونفقات خاصة بالخدمات والإعانات وفى بعض الأحيان تقسم النفقات إلى قسمين فقط : نفقات خاصة بالعاملين . ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . وفى هذه الحالة يشمل القسم الأخير كل نفقة لا تخص العاملين .

---

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٤ مارس سنة ١٩٥٦ .

والاتجاه الحديث فى تقسيم النفقات العامة فى الميزانية هو نحو الجمع بين التقسيمين الإدارى والاقتصادى فى جداول مقسمة إلى أقسام أفقية بعدد الأقسام الإدارية ، وأقسام رأسية بحسب طبيعة النفقة .

وندرس فيما يلى التقسيم البريطانى لطابعه الخاص ثم التقسيم الفرنسى فالتقسيم المصرى :

§ ١ — التقسيم البريطانى

٥٦ — تقسم النفقات العامة فى الميزانية الانجليزية إلى قسمين رئيسيين :

(ا) النفقات ذات الاعتماد الدائم (١) :

وهى نفقات لا يتجدد إذن البرلمان بها كل عام ، وإنما تقرر بقوانين تظل سارية حتى يتراءى للبرلمان تعديلها ، وأهم هذه النفقات : فوائد الدين العام ، ومخصصات الملكة ، ومرتب رئيس مجلس العموم ، ومرتبات القضاة ومرتب المراقب المحاسب العام ، وبعض المرتبات الأخرى .

(ب) النفقات ذات الاعتماد المتجدد (٢) :

وهى نفقات تعرض على البرلمان كل سنة ، وتشمل نفقات الجيش والبحرية والطيران ، ووزارة الدفاع ، والمصالح المدنية ، ونفقات جباية الإيرادات العامة .

وكل قسم من هذه الأقسام مقسم إلى أقسام داخلية بحسب موضوع النفقة . وتزيد جملة النفقات ذات الاعتماد المتجدد على ستة أمثال جملة النفقات ذات الاعتماد الدائم .

وهناك نفقات أخرى خارج هذين القسمين أهمها نفقات مصلحة البريد .

ويرجع هذا التقسيم إلى التقاليد والنظم البريطانية ، وهو لا يخلو من

1) Consolidated Fund Services

2) Supply Services

النقد ، لأن بعض النفقات ذات الموضوع الواحد (كالمرتبات مثلا) موزعة بين الاعتماد الدائم والاعتماد المتجدد .

§ ٢ — التقسيم الفرنسى

٥٧ — كانت النفقات العامة تدرج فى الميزانية الفرنسية بحسب الوزارات والمصالح فحسب ، وقد عدل هذا التقسيم فى سنة ١٩٥١ وسنة ١٩٥٦ ، ثم فى سنة ١٩٥٩ . والتقسيم الجديد يضم اقساماً أفقية بعدد الوزارات والمصالح وأقساما رأسية (Titres) ، بحسب طبيعة النفقة ، والأقسام الرأسية موزعة على ثلاثة مجموعات على النحو الآتى :

(ا) **المجموعة الأولى** — تضم النفقات العادية (Dépenses ordinaires) ، وتشمل الأقسام الأربعة الأولى من النفقات العامة فى الميزانية ، وهى :

(القسم الأول) — نفقات خدمة الدين العام (Charges de la dette) ، ويضم نفقات خدمة القروض التى أصدرتها الدولة ، ونفقات خدمة المعاشات وبعض نفقات أخرى .

(القسم الثانى) — نفقات السلطات العامة (Dotations des pouvoirs publics) ، وهو أهم أقسام النفقات العادية ، إذ يضم نفقات تشغيل النظام السياسى ، فتدخل فيه اعتمادات تشغيل السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ولكنه أقل النفقات العامة العادية حجماً .

(القسم الثالث) — نفقات تشغيل المرافق العامة (Dépenses de fonctionnement des services) ويضم جميع الاعتمادات المخصصة لتشغيل كافة المرافق العامة ، والجزء الأكبر منها يتكون من اعتمادات مرتبات العاملين التى تستوعب ربع نفقات الميزانية العامة ، وقبل سنة ١٩٥٩ كان هذا القسم يضم المعاشات أيضاً .

(القسم الرابع) — نفقات تدخل الدولة (Interventions de l'Etat) ، وتشمل نفقات تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادى والاجتماعى والثقافى ، فيما عدا النفقات المأخوذة من اعتمادات الاستثمارات التى تدخل ضمن النفقات الرأسمالية أو القروض أو السلف التى سيأتى الكلام عليها ، ولا تعد من النفقات العادية .

(ب) **المجموعة الثانية** – وتضم النفقات الرأسمالية (Dépenses en Capital) وهى نفقات الإنشاء والتعمير والاستثمارات . وتشمل الأقسام الثلاثة التالية فى الميزانية العامة ، وهى :

(القسم الخامس) – ويضم نفقات الاستثمارات التى تقوم الدولة بتنفيذها (Investissements exécutés par l'Etat) ، وذلك سواء على أملاك الدولة ، أو أملاك هيئات عامة أو خاصة تساهم فيها الدولة .

(القسم السادس) – ويضم الإعانات الاستثمارية التى تمنحها الدولة (Subventions d'investissement accordées par l'Etat) ، لأشخاص القانون العام أ والخاص للمساعدة على انشاء الأملاك أو تعميرها أو تجديدها أو ترميمها .

(القسم السابع)– اصلاح أضرار الحرب (Réparation des dommages de guerre) وهى نفقات أخذتها الدولة على عاتقها منذ الحرب العالمية الأولى ، وتقوم بها لأغراض اقتصادية ، وتطبيقاً ، فى نفس الوقت ، لمبدأ التضامن القومى والتكافل الاجتماعى ، ويظهر الجزء الأكبر منها فى الميزانية على شكل مبالغ تدفع إلى الصندوق المستقل للتعمير ، الذى يقوم بتمويل هذه العمليات .

(ج) **المجموعة الثالثة** – القروض والسلف التى تمنحها الدولة : (Les prêts et avances de l'Etat) ، وتضم النفقات المأخوذة من موارد مخصصة لأغراض معينة ، وتشمل أربعة أقسام :

١ – القروض الممنوحة من مال التنمية الاقتصادية والاجتماعية : (Prêts du fonds de développement économique et social) .

٢ – القروض الممنوحة لأغراض الإسكان (Prêts intéressant lelogement) .

٣ – قروض مختلفة تمنحها الدولة : (Prêts divers consentis par l'Etat)

٤ – السلف التى تمنحها الدولة : (Avances de l'Etat) .

وهذه العمليات المختلفة تدرج ضمن الحسابات الخاصة ، أو ضمن النفقات المأخوذة من موارد مخصصة .

وتجمع الأرقام أفقياً لتعطى جملة النفقات الخاصة بكل وزارة أو مصلحة، ورأسياً لتعطى جملة كل نوع من أنواع النفقات العـامة المذكورة . مما يظهر الاهتمام بعرض النفقات العامة فى الميزانية عرضا وظيفياً ، يبين الأهمية النسبية للوظائف الكبرى التى يجب أن تضطلع بها الدولة من خلال مجموعة المرافق المختلفة .

§ ٣ — التقسيم المصرى

٥٨ — كانت النفقات العامة تقسم فى الميزانية المصرية إلى « أقسام » (بلغ عددها فى ميزانية سنة ١٩٥٧ — ١٩٥٨ : ٣١ قسما) ، لكل وزارة وسلطة عامة قسم وهناك بعض أقسام اضافية لنفقات معينة ، كقسم الدين العام وقسم المعاشات ، وقسم إعانة غلاء المعيشة وينقسم كل قسم إلى « فروع » يخص الديوان العام وكل مصلحة فرع .

وبعض الفروع مقسمة إلى « فصول » إذا ضمت المصلحة الواحدة عدة أقسام .

وكل فرع أو فصل موزع بين ثلاثة أبواب :

باب ١ : مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت .

باب ٢ : مصروفات عامة (وتشمل « بنوداً » مختلفة أهمها : مصروفات انتقال ، وبدل سفر ، وأثاث ، وتوريدات ، وتليفون ، وتلغراف ، وإيجارات ..) .

باب ٣ : أعمال جديدة

ولهذا التقسيم فائدته من الوجهة الإدارية ، ولكن تكرر نوع النفقة الواحدة فى الأقسام المتعددة والفروع الكثيرة والأبواب المختلفة ، لا يجعل من السهل معرفة النفقات ذات الموضوع والاتجاه الواحد ، ولذا يحسن أن تضاف إلى جداول الميزانيـــة جداول أخرى تدرج فيها النفقـــات العامة بحسب موضوعها ولو تعددت الوزارات والمصالح التى تباشرها .

٥٩ — ولما أنشئت الجمهورية العربية المتحدة تضم سورية ومصر ، عملت لها ثلاث ميزانيات :

١ — ميزانية المصالح الموحدة فى الإقليمين .

٢ — ميزانية الإقليم الجنوبى (مصر) ،

٣ — ميزانية الإقليم الشمالى (سورية) .

وقسمت النفقات فى كل من ميزانية المصالح الموحدة وميزانية الإقليم الجنوبى إلى « أقسام » لكل وزارة وسلطة عامة قسم ، وقسم كل قسم إلى « فروع » ، للديوان العام ولكل مصلحة فرع وقسمت بعض الفروع إلى « فصول » إذا كانت المصلحة الواحدة تضم عدة أقسام ، ووزع كل فرع أو فصل على ثلاثة أبواب على النحو السابق ذكره عند الكلام على الميزانية المصرية (الفقرة ٥٨) وكانت هناك بعض أقسام إضافية .

أما ميزانية الإقليم السورى فكانت مقسمة إلى أقسام وفروع وكل قسم أو فرع مقسم إلى أربعة أبواب : (١) المرتبات وتوابعها ، (٢) النفقات العامة ، (٣) النفقات الخاصة ، (٤) الديون . وبعض الفرع مقسم إلى بابين فقط (١) .

تقسيم النفقات العامة بعد تطبيق السياسة الاشتراكية :

٦٠ — اقتضى تطبيق السياسة الاشتراكية الدمقراطية التعاونية ، التى أخذت بها الجمهورية العربية المتحدة أن تلتزم الحكومة مبادىء التخطيط الشامل ، وفى ضوء هذه المبادىء وضعت خطة شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، تستهدف مضاعفة الدخل القومى فى أقل من عشر سنوات ، وتوفير الخدمات العامة لكافة المواطنين على نحو يكفل لهم مستوى لائقاً من العيش . واستلزم ذلك اعتبار الميزانية مرحلة سنوية من مراحل تلك الخطة ، بعد أن أصبح القطـــاع العام أهم ركن من أركان البناء الاقتصادى للدولة ، وألقى عليه عبء المساهمة بأكبر نصيب فى تنفيذ الخطة ، لهذا قسمت الميزانية ابتداء من سنة ١٩٦٢ / ١٩٦٣ ، إلى قسمين أساسيين :

---

(١) تنظر أقسام وفروع كل من ميزانية المصالح الموحدة ، وميزانية الاقليم الجنوبى (مصر) ، وميزانية الاقليم السورى ، كما وردت فى ميزانية سنة ١٩٦١ — ١٩٦٢ بطبعة سنة ١٩٦٢ من هذا الكتاب (ص ٧٤ وما بعدها) .

(١) — ميزانية الخدمات — وتشمل الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية . ونفقاتها مقسمة إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل) ، ونفقات استثمارية :

(٢) — ميزانية الأعمال — وتتألف من مجموع الميزانيات الملحقة للهيئات العامة التى تمارس نشاطاً ذا طابع اقتصادى كانت الحكومة تزاوله ، كالهيئة العامة لشئون المطابع ، والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة التى تمارس نشاطاً اقتصادياً لم تكن الحكومة تزاوله ولكن السياسة الاشتراكية اقتضت ضمه للقطاع العام ، كالمؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات ، ونفقات هذه الميزانية مقسمة أيضـاً إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل) ، ونفقات استثمارية .

(١) ميزانية الخدمات :

اقتضى تطوير الميزانية اعادة تبويب نفقـات ميزانية الخدمات على الأساسين الآتيين .

(ا) ايجاد معيار للتفرقة بين النفقات الدورية (نفقات التشغيل) ، والنفقات الاستثمارية .

(ب) اظهار تكلفة كل خدمة .

لذلك قسمت النفقات إلى ثلاثة أبواب ، وقسم كل باب إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة فى جميع الوزارات والمصالح والهيئات العامة الداخلة فى قطاع الخدمات ، بحيث يعطى رقم البند مدلولا واحداً فى جميع تلك الجهات ، فاذا لم توجد بأحد الفروع نفقة مخصص لها بند ذو رقم معين ، أغفل هذا هذا البند ورقمه ، وأدرج البند الذى يليه فى الترقيم ، وهكذا .

أما الأبواب الثلاثة التى قسمت اليها النفقات فبيانها كالآتى :

(الباب الأول) — مرتبات وأجور — وقد أعيد تقسيمه ليبين فى سهولة ويسر ما تنفقه الدولة على موظفيها وعمالها من مرتبات وأجور ومكافآت ورواتب وبدلات نقدية وعينية ، واعانة غلاء المعيشة ، ومساهمة الحكومة

فى صناديق التأمين والمعاشات ، فضلا عما تتحمله من تكاليف الاجازات والمنح الدراسية والتدريبية لموظفيها وعمالها .

(الباب الثانى) — نفقات عامة — وتشمل النفقات الدورية على الخدمات والسلع ، كمصروفات الانتقال ، وبدل السفر ، والإيجارات ، وصيانة المبانى ، والنشر والاعلان ، والمياه والانارة ... الخ ، أما الإعانات والمساعدات والتعويضات التى كانت تدرج أصلا فى هذا الباب فقد استبعدت من بنوده لما لها من طابع خاص ، إذ أنها ليست نفقة دورية للجهاز الحكومى ، وأدرجت تحت قسم خاص خارج اطار الباب الثانى ، كما سنرى .

(الباب الثالث) — نفقات استثمارية — وتشمل النفقات الاستثمارية للزراعة والرى والصرف ، والكهرباء ، والسد العالى ، والصناعة ، والنقل والمواصلات والتخزين ، وقناة السويس ، والإسكان والمرافق — كما تشمل النفقات الاستثمارية لخدمات الدفاع والأمن والعدالة ، والخدمات التعليمية ، والصحية والثقافية والترويحية ، والاجتماعية والدينية ، والتموينية ، والأبحاث العلمية ، والخدمات الرئاسية ، والرقابة الحكومية ، والخدمات التجارية والمالية . وكلها موزعة على النحو الآتى : (١) — أجور (وتتضمن الأجور والمرتبات) (٢) — استثمارات (وتتضمن الانشاءات) ، (٣) مستلزمات انتاج (وتقابل المصروفات العامة) ، (٤) — تحويلات (وتتضمن فوائد وأقساط السلف والقروض والاعانات الاستثمارية) .

والنفقات فى كل باب من هذه الأبواب الثلاثة موزعة بين الديوان العام والإدارة المحلية .

أما الباب الرابع الذى كان موجوداً فى الميزانيات السابقة على ميزانية سنة ١٩٦٢/١٩٦٣ فقد اقتضى التبويب الجديد للميزانية تصفيته ، وذلك بتبويب ما أمكن تبويبه من نفقاته وفقاً لطبيعة كل نفقة ، ونقلها إلى البابين الأول والثانى بالأقسام والفروع المختصة . أما ما لم يمكن تبويبه منها تحت أى من البابين المذكورين فقد أدرج تحت الأقسام الآتية بصفة اجمالية :

(ا) اعانات المحافظات .

(ب) اعانات أخرى — واقتصر ما أدرج تحتها على الإعانات الدورية (دون الاعانات الاستثمارية التى أدرجت فى الباب الثالث) . ويشمل هذا القسم الاعانات الآتية : (١) — اعانات للهيئات المختلفة ، (٢) اعانات دولية (وتمنح للدول والهيئات الدولية) ، (٣) — اعانات لخدمات عامة (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية الثقافية مقابل خدمات عامة كالتعليم أو الصحة أو الثقافة ... وما إلى ذلك) ، (٤) — اعانات ومساعدات وتعويضات (وتمنح لأفراد أو هيئات كمساعدة لهم أو مقابل ما تأثرت به أرواحهم أو ممتلكاتهم نتيجة ظروف معينة) ، (٥) — اعانات أخرى (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية والنقابات وغيرها من التشكيلات الجماعية لمعاونتها على مزاولة نشاطها الخاص) .

(ج) دعم الإقتصاد القومى — ويقتصر على الخدمات الاقتصادية .

(د) مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التموين .

(هـ) خدمة الدين العام — وتشمل اعتمادات فوائد واستهلاك الدين العام للخدمات بما فى ذلك ما تدفعه الحكومة من فوائد العبء المتأخر لحساب صناديق التأمين والمعاشات . (أما القروض الخاصة بميزانية الأعمال فتتحملها تلك الميزانية) ، وقد أعيد تقسيم هذا القسم على نحو يبين الاستهلاك واجمالى الفوائد .

هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات .

(٢) ميزانية الاعمال :

تتألف ، كما سبق القول ، من مجموع الميزانيات الملحقة للهيئات العامة والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة الداخلة فى قطاع الأعمال ، والتى تمارس نشاطاً اقتصادياً ، وقد روعى فيها مسايرة الخطة الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وترتيب قطاعاتها . ونفقات ميزانية الأعمال مقسمة إلى ثلاثة أبواب أيضاً ، هى :

(الباب الأول) — نفقات التشغيل — وتضم :

(١) — الأجور ، (٢) — مستلزمات الإنتاج .

(الباب الثانى)— النفقات التحويلية — وتتضمن :

(١) — فوائد وأقساط القروض المحلية ، (٢) — فوائد وأقساط القروض الخارجية ، (٣) نصيب الحكومة فى الأرباح ، (٤)— اعتمادات تحويلية أخرى .

(الباب الثالث) — نفقات استثمارية — على النسق المتبع فى ميزانية الخدمات والسابق بيانه .

تقسيم النفقات العامة فى ميزانية سنة ١٩٦٨/١٩٦٩

أعيد تقسيم ميزانية الدولة إلى عدد من الميزانيات هى : ١ — ميزانية الخدمات ٢ — ميزانية الهيئات العامة ، ٣ — ميزانية المؤسسات الاقتصادية ، ٤ — ميزانية صناديق التمويل الخاصة . ووزعت قطاعات الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على الميزانيات الثلاث الأولى ، وقسمت نفقات هذه الميزانيات الثلاث إلى الأبواب الآتية : باب ١ : الأجور ، باب ٢ : المصروفات الجارية ، وكل من هذين البابين مقسم إلى عدد من البنود ، باب ٣ : الاستخدامات (موزعة بين القطاعات المختلفة) ، باب ٤ : التحويلات الرأسمالية ، ويضم عدداً من البنود أهمها ما يتعلق بخدمة الدين الداخلى والخارجى ، اتاوات وضرائب ، استهلاكات ، حصة العمال فى الأرباح ، فوائد سندات ، اعانات ، تعويضات ، مساهمة المؤسسات فى الشركات ، الفائض ، مصروفات تحويلية أخرى ، ثم جمعت على حدة الاستخدامات الاستثمارية لكل من الميزانيات الأربع المذكورة فى ميزانية استثمارية واحدة ، كما جمعت أيضاً الاستخدامات التحويلية الرأسمالية لكل من الميزانيات ذاتها فى ميزانية واحدة للتحويلات الرأسمالية . وبينت كذلك على حدة استخدامات صندوق الطوارئ .

الفصل الخامس

الاثار الاقتصادية للنفقات العامة

٦١ ــ للنفقات العامة آثار اقتصادية هامة نكتفى بدرس مايأتى منها فى خمسة مباحث :

المبحث الأول ــ تأثير النفقات العامة فى إنتاج الدخل القومى .

المبحث الثانى ــ تأثير النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى .

المبحث الثالث ــ اختلاف آثار الإنفاق العام باختلاف وسائل تمويله .

المبحث الرابع ــ تأثير النفقات العامة فى زيادة التنافس بين الطبقات فى الدول الرأسمالية .

المبحث الخامس ــ آثار النفقات الحربية .

المبحث الأول

تأثير النفقات العامة فى إنتاج الدخل القومى

يقتضى البحث فى ذلك أن نفرق بين الإنفاق على المرافق العامة الأصلية ، وهى الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة ، وبين الإنفاق على المرافق العامة الإضافية كالتعليم والمواصلات والوقاية الصحية وما إليها .

٦٢ ــ فالانفاق على المرافق العامة الأصلية يعتبر ضرورياً ولازماً للانتاج لأنه يهيىء الظروف التى يصعب بدونها القيام به . فاختلال الأمن مثلا يترتب عليه تقليل الإنتاج لعدم اطمئنان المنتجين على ثمرات أعمالهم .

٦٣ ــ أما الإنفاق على المرافق العامة الإضافية فأنه يؤثر فى الإنتاج من عدة نواحى :

(ا) فهو يؤثر فى الإنتاج بتأثيره فى مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار .

(ب) وهو يؤثر فى الإنتاج بتأثيره فى رغبة الأفراد فى العمل و فى الادخار

(ج) وهو يؤثر فى الإنتاج عن طريق نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع إلى آخر من فروع الإنتاج .

(د) وهو يؤثر فى الإنتاج عن طريق نقل بعض عناصر الإنتاج من منطقة إلى أخرى .

(ا) فمن جهة تأثير الإنفاق العام فى مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار فأنه يزيد من تلك المقدرة ، لأن جزءاً من النفقات العامة ينفق على خدمات من شأنها زيادة كفاية الأفراد ومقدرتهم على العمل فيزداد دخلهم وتزداد مقدرتهم على الادخار ، كنفقات نشر التعليم والوقاية الصحية .

(ب) ومن جهة تأثير الإنفاق العام فى رغبة الأفراد فى العمل وفى الادخار فأنه قد يؤدى إلى أضعاف تلك الرغبة . لأن تأمين مستقبل الأفراد بواسطة منحهم معاشات أو إعانات ، قد يدعو إلى انصراف بعض الناس عن العمل وعن الادخار ، لذلك فمن الأفضل ألا تمنح الدولة إعانات للأفراد إلا فى الأحوال الاضطرارية كالمرض والبطالة الاجبارية .

(ج) ومن جهة تأثير الإنفاق العام فى نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع لآخر من فروع الإنتاج ، فان الدولة تستطيع بواسطة تكييف سياستها الإنفاقية أن توجه الإنتاج وجهات معينة ، فاذا وجدت من الأصلح مثلا زيادة إنتاج السلع الشعبية ، والتقليل من انتاج السلع الكمالية ، فانها تصل إلى هذا الغرض بأن تعطى اعانات لإنتاج السلع الشعبية ، وتفرض ضرائب على انتاج السلع الكمالية ، وتكون النتيجة اتجاه بعض عناصر الإنتاج إلى إلى الفرع الذى آثرته الدولة بالرعاية .

وأهم ما تستطيع الدولة أن تفعله فى هذا الشأن ، هو توجيه بعض عناصر الإنتاج إلى إنتاج السلع الرأسمالية بدلا من انتاج السلع الاستهلاكية وبهذا تصون وتزيد من رؤوس الأموال الموجودة فى الدولة ، والدولة أكثر مراعاة لمصلحة المجتمع من الأفراد فى ذلك لأن من يقبل من الأفراد على الادخار يتجه فى استثمار مدخراته وجهات ليست فى الغالب أصلح الوجهات بالنسبة للمجتمع فى مجموعه ، فالأفراد يهتمون بتنمية رؤوس الأموال المادية للفائدة العاجلة التى تعود عليهم منها ، ولا يتجهون لاستثمار مدخراتهم فى زيادة الكفاية العلمية والفنية للمجتمع ، بالانفاق على الأغراض التعليمية وعلى معاهد البحث العلمى ، لأن ما يعود عليهم من ذلك أقل مما يعود عليهم من الاستثمار المادى ، يضاف إلى ذلك أنه حتى بالنسبة للاستثمار المادى ، فان الأفراد يقبلون على النواحى التى يستفيدون منها فائدة مادية أكبر ، ويهملون النواحى الأخرى ، وقد تكون أفضل بالنسبة للمجتمع .

ذلك ما تستطيع الدولة أن تفعله فى هذا السبيل ، على أنه من جهة أخرى لا ينبغى أن تقوم الدولة بنوع من الاستثمار ، إلا إذا كان قيامها به يؤدى إلى زيادة قوة المجتمع الإنتاجية بدرجة أكبر مما كان يتيسر تحقيقه لو ترك أمر هذا الاستثمار للأفراد .

(د) كذلك تؤثر النفقات العامة فى نقل بعض عناصر الإنتاج من منطقة إلى أخرى ، وقد يؤدى إلى زيادة الإنتاج فى مجموعه ، مثال ذلك : أن تزيد الدولة فيما تنفقه على التعليم أو الصحة فى المناطق الفقيرة ، إذ يفضى ذلك إلى زيادة كفاية سكانها ، وزيادة مقدرتهم على العمل وعلى الادخار ، مما يترتب عليه اجتذاب بعض عناصر الإنتاج إلى تلك المنطقة .

المبحث الثانى

تأثير النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى

٦٤ — تؤثر النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى على مختلف طبقات المجتمع من طريقين :

الأول — إن جميع الأفراد يتمتعون بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فى حين أن نفقات هذه الخدمات يتحمل الجزء الأكبر منها أصحاب الدخول الكبيرة ، بهذا يعتبر الانفاق على تلك الخدمات نقلا للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

الثانى — أن الطبقات الفقيرة تستفيد من بعض الخدمات العامة أكثر من استفادة الطبقات الغنية منها ومن هذا القبيل اعانات البطالة ، والمستشفيات وملاجىء الأيتام والعجزة ، ولهذا يعتبر الإنفاق على تلك الخدمات نقلا للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

ولكى يحدث هذا الأثر ينبغى أن يكون معظم الإيرادات العامة مستمداً من الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية فى حصيلتها أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة .

المبحث الثالث

اختلاف آثار الانفاق العام باختلاف وسائل تمويله

٦٥ — تمول الدولة نفقاتها إما من القوة الشرائية الموجودة فى أيدى الأفراد وإما من قوة شرائية جديدة ، ولكل من هاتين الوسيلتين آثارها الاقتصادية فاذا مولت الدولة نفقاتها من القوة الشرائية الموجودة فى أيدى الأفراد، والتى تحصل عليها منهم بواسطة الضرائب التى تفرضها ، أو سندات القروض التى تبيعها لهم ، فان تأثير الانفاق العام على حجم الائتمان والنقود وعلى مستوى الأثمان لا يكون كبيراً ، لأن القوة الشرائية التى تأخذها الدولة من الأفراد عن طريق الضرائب وسندات القروض تعود ثانية إلى السوق بواسطة النفقات العامة ، وتكون النتيجة من تلك العمليات تحويل بعض عناصر الإنتاج من الإنتاج الخاص إلى الإنتاج العام ، مما يترتب عليه توسع فى بعض الصناعات وارتفاع أثمان عناصر الإنتاج المستخدمة فيها نوعا ما ، وانكماش فى بعض الصناعات الأخرى ، مع انخفاض أثمان عناصر الإنتاج المستعملة فيها إلى حد ما .

أما إذا مولت الدولة نفقاتها من قوة شرائية جديدة ، بأن باعت سندات قروضها للبنوك التجارية التي تنشىء الائتمان لتستعمله في شراء تلك السندات ، فانها تدفع بتلك القوة الشرائية الجديدة إلى السوق ، وتستخدم بواسطتها عناصر الإنتاج العاطلة مما يحدث ارتفاعاً في الأثمان ونشاطا في الإنتاج .

المبحث الرابع

تأثير النفقات العامة في زيادة التنافس بين الطبقات في الدول الرأسمالية

٦٦ — يترتب على وجود نظام الملكية الفردية وتوريث حق الملكية في الدول الرأسمالية انقسام المجتمع فيها إلى عدة طبقات : (١) الطبقة العليا ويستمد أفرادها دخلهم من الملكية ، وتشمل كبار الملاك ، وكبار الماليين وأصحاب الأعمال . (٢) وتلي هذه الطبقة طبقة تستمد دخلها من الملكية والعمل العقلي الراقي ، وتضم كبار الموظفين وأصحاب المشروعات . (٣) وتأتي بعد ذلك طبقة متوسطة ، تضم أصحاب المشروعات الصغيرة وصغار الموظفين . (٤) ثم طبقة تشمل الصناع المتخصصين والكتبة وغيرهم . (٥) وتليها الطبقة الدنيا ويعتمد أفرادها في كسب معاشهم على الجهد البدني ، وتضم عمال البناء وعمال الطرق والعمال الزراعيين ومن إليهم .

ويفترض النظام الرأسمالي توافر المنافسة الحرة بين جميع أفراد المجتمع ، وعدم وجود عوائق تمنع انتقال الفرد من طبقة إلى أخرى ، إلا أن الواقع يخالف هذا الافتراض ، إذ من النادر أن ينتقل أحد من أفراد الطبقة الدنيا إلى الطبقة العليا . لا لوجود عوائق قانونية تمنع هذا الانتقال ، ولكن لأن تكاليف الانتقال من طبقة إلى أخرى أعلى منها تكون عادة مرتفعة ارتفاعا يجعل هذا الانتقال في حكم المستحيل .

ويترتب على تقسيم المجتمع إلى طبقات غير متنافسة عدم تكافؤ الفرص بين أفرادها ، مما يؤثر في المجتمع تأثيراً سيئاً . لأن أفراد الطبقة الدنيا يظلون خاملين ، بينما لو توافرت لهم الفرص لأمكن للمجتمع أن يفيد منهم فائدة

كبيرة ، فقد يظهر منهم علماء أو مخترعون ، أو باحثون يعملون على رفع مستوى رفاهية المجتمع بأسره .

وتستطيع الدولة أن توسع من مجال الفرص بين جميع أفراد المجتمع عن طريق التوسع فى الإنفاق على المرافق الإضافية ، فأفراد الطبقة الدنيا مثلا لا تتسع دخولهم للانفاق على تعليم أولادهم ، أما أفراد الطبقة المتوسطة فلا تسمح مواردهم بأكثر من الإنفاق على تعليم أولادهم تعليماً متوسطاً أو ثانوياً ، ويكاد يقتصر التعليم العالى على أفراد الطبقتين اللتين تعلوانها ، فاذا جعلت الدولة التعليم مجانياً فى مرحلة من مراحله حققت تكافؤ الفرص لجميع الأفراد فى تلك المرحلة ، ويصبح التكافؤ تاما فى الانتفاع بالتعليم إذا جعلته الدولة إلزاميا ومجانياً فى جميع مراحله ، أى إذا رفعته إلى عداد الخدمات العامة الأصلية التى لا تقبل التجزئة . وكلما انتقل مرفق من المرافق العامة الإضافية إلى عداد المرافق العامة الأصلية ، سارت الدولة خطوة نحو تحقيق المنافسة الكاملة بين أفرادها ، والتسوية بينهم فى فرص العمل والكسب . وقدفطن واضع دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت إلى هذا الأمر فنص فى المادة الثامنة منه على أن الدولة تكفل لجميع المصريين تكافؤ الفرص . كما نص فى المادة ٤٢ منه على أن الرعاية الصحية حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة بانشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية والتوسع فيها .

المبحث الخامس

آثار النفقات الحربية

٦٧ - لنفقات الحروب آثار شديدة على الاقتصاد القومى لضخامتها من جهة ، ولكونها تفرض عليه فجأة من جهة أخرى ، وإذا كانت هناك قوى انتاجية عاطلة عند البدء فى تنفيذ البرنامج الحربى ، أمكن استخدامها فى الإنتاج الحربى دون أن يتأثر الإنتاج والاستهلاك المدنيان فى البداية ، إذا مولت الدولة الإنتاج الحربى بالاقتراض من البنوك التجارية ، إذ بذلك تبقى القوة الشرائية فى أيدى المدنيين ، على أن الحال لا يلبث أن يتغير ، فتزداد القوة

الشرائية فى أيدى الأفراد نتيجة الإنتاج الحربى ، وترتفع الأثمان ، ويأخذ الإنتاج المدنى فى التوسع . وينافس الإنتاج الحربى فى الحصول على بعض القوى الإنتاجية العاطلة ، حتى إذا اشتد الطلب الحربى ، أخذت القوى الإنتاجية فى التحول من الإنتاج المدنى إلى الإنتاج الحربى ، وفى الوقت نفسه تزداد القوة الشرائية فى أيدى المستهلكين ، ويزداد طلبهم ويضغط على السوق ضغطاً شديداً ، فاذا لم تتخذ الوسائل الكفيلة بحجز القوة الشرائية الزائدة التى لدى المستهلكين أو بامتصاصها ، فان الانتاج الحربى والإنتاج المدنى يتنافسان فى سبيل الحصول على المواد الأولية ووسائل الإنتاج والإيدى العاملة ويتغلب الإنتاج الحربى فى هذا النضال ، ولكن على حساب ارتفاع الأسعار ارتفاعاً خيالياً ، مما يزيد من تكاليف البرامج الحربية ، ويؤدى إلى التضخم بآثاره السيئة .

وعلاج تلك الحال يكون باحدى وسيلتين :

(١) حجز أكبر كمية ممكنة من القوة الشرائية التى لدى المستهلكين والمتجين المدنيين ، بواسطة تحديد الأسعار وفرض نظام البطاقات ، وهذه القوة الشرائية المحجوزة إما أن تستعمل فى شراء سندات القروض الحكومية أو تبقى خاملة فى البنوك ، حتى تنتهى حالة الحرب ، وتخفض قيود الرقابة ، وأكبر عيب لهذه الطريقة هو صعوبة وضع رقابة فعالة على الضغط المتزايد للقوة الشرائية التى لدى المستهلكين .

(٢) امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب والقروض ، ولعل هذه الوسيلة الثانية أشد أثراً من الوسيلة الأولى من الوجهة الفنية .

وهذا الانفاق الحكومى الذى قد يبلغ مئات الملايين ، لا بد أن يغير الكيان الاقتصادى القومى ، فيزداد نشاط المشروعات التى تساهم فى المجهود الحربى ، بينما تحتفظ بعض المشروعات الأخرى بقوتها أو تقلل من نشاطها تحت تأثير تحول عمالها إلى غيرها من المشروعات وعدم تجديد معداتها ، كذلك يتغير توزيع العمل ، وتتغير أنواع الاستهلاك المدنى ، والنفقات الشخصية والادخار تغيراً كبيراً .

ولا تقف آثار النفقات الحربية بانتهاء الحرب ، بل لابد من تنظيم تحويل الإنتاج الحربى إلى إنتاج مدنى . ولا تؤثر النفقات الحربية غير العادية وحدها فى سوق المال ، ولكن وسائل تمويلها هى التى قد تؤثر فيه ، لأن الضرائب والقروض أثناء الحرب تمتص قدراً كبيراً من القوة الشرائية التى لدى الأفراد والتى كان من الممكن أن تجد سبيلها إلى سوق الاستثمار ، مما يجعل حصول المشروعات الخاصة على رؤوس الأموال اللازمة لها بسعر أعلى ، وقد كان هذا من المرغوب فيه أثناء الحرب . لأنه يؤدى إلى الحد من توسع الإنتاج المدنى حتى لا يؤثر على المجهود الحربى الحكومى ، ولذا كان من الضرورى اتخاذ بعض الاحتياطات لمد المشروعات الأساسية برؤوس الأموال الضرورية ، ولإعادة خصم الأوراق المالية لدى البيوت التجارية ، وأى برنامج يراد به امتصاص القوة الشرائية المدنية الزائدة ينبغى أن ينطوى على وسيلة لمد سوق المال بالأموال .

الفصل السادس

ظاهرة الازدياد المضطرد فى النفقات العامة

٦٨ – إذا نظرنا إلى أرقام النفقات العامة لأية دولة من الدول فى سنوات متتالية وجدنا أنها تزداد باستمرار . هذه الظاهرة تشاهد فى جميع الدول على اختلاف نظمها وأحوالها ، ولو أن سير الزيادة يختلف فى كل منها سرعة وبطأ باختلاف ظروفها ، كما قد يحدث أن تقف الزيادة أو تتراجع النفقات العامة فى بعض السنوات لسبب أو لآخر ، غير أن هذا السبب لا يلبث أن يزول وتعاود النفقات العامة متابعة زيادتها باستمرار ، وليست هذه الظاهرة قاصرة على نفقات الدولة ولكنها تشاهد أيضاً بالنسبة لنفقات الهيئات المحلية فنفقات الدولة المصرية بعد أن كانت ٧,٦ مليون جنيه سنة ١٨٨٠ (وهى أول سنة عملت لمصر فيها ميزانية سنوية منتظمة) أخذت بعد ذلك فى الزيادة باستمرار على النحو الآتى (١) .

جدول يبين جملة النفقات العامة فى مصر من سنة ١٨٨٠ إلى سنة ١٩٦٨/١٩٦٩ (٢).

---

(١) يبين الجدول بالصفحة التالية مجموع المصروفات الفعلية لجميع الميزانيات بعد استبعاد الاعانات والتحويلات الداخلية ، والأرقام ابتداء من سنة ١٩٠٧-١٩٠٨ تقديرية حيث أن الحسابات الختامية للسنوات التالية لم تنشر – ميزانيات السنوات من ١٩٠٢-١٩٠٣ إلى سنة ١٩٦١-١٩٦٢ تشمل مصروفات الميزانية الانتاجية – أرقام ميزانيتى سنتى ١٩٦٧-١٩٦٨ و ١٩٦٨-١٩٦٩ اجمالى تقديرات المصروفات قبل استبعاد الاعانات الداخلية والتحويلات . (المصدر وزارة الخزانة – تقديرات الميزانية السنوية والحسابات الختامية) راجع : النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى ، المجلد ٢١ (١٩٦٨) العدد الرابع .

(٢) ترجع الزيادة فى النفقات العامة من سنة ١٩٠٢-١٩٠٣ إلى ١٩٦١-١٩٦٢ إلى إضافة لنفقات الميزانية الانتاجية إلى ميزانية الخدمات ، والزيادة ابتداء من سنة =

السنة	جملة النفقات العامة بالمليون جنيه	السنة	جملة النفقات العامة بالمليون جنيه
١٨٨٠	٧,٦	١٩٥٦-١٩٥٧	٣٥٨,١
١٨٩٠	١١,٢	١٩٥٧-١٩٥٨	٣٣٥,٣
١٩٠٠	١٠,٨	١٩٥٨-١٩٥٩	٤٣٠,٢
١٩١٠	١٦,٩	١٩٥٩-١٩٦٠	٥١١,١
١٩٢٠-١٩٢١	٦٢,٢	١٩٦٠-١٩٦١	٧٠٠,١
١٩٣٠-١٩٣١	٤١,٥	١٩٦١-١٩٦٢	٧٧٩,٧
١٩٤٠-١٩٤١	٤٣,٣	١٩٦٢-١٩٦٣	٩٧٠,٠
١٩٥٠-١٩٥١	١٩٠,٦	١٩٦٣-١٩٦٤	١٠٧٩,٤
١٩٥١-١٩٥٢	٢٣٣,٦	١٩٦٤-١٩٦٥	١١٨٤,٤
١٩٥٢-١٩٥٣	٢٠٩,٨	١٩٦٥-١٩٦٦	١٢٠٦,٠
١٩٥٣-١٩٥٤	٢٢٣,٠	١٩٦٦-١٩٦٧	١١٩٧,٧
١٩٥٤-١٩٥٥	٢٦٩,٩	١٩٦٧-١٩٦٨	١٩٤١,٤
١٩٥٥-١٩٥٦	٣٤٠,٣	١٩٦٨-١٩٦٩	٢١٤٦,٥

أى أن نفقات الدولة زادت فى مدى تسع وثمانين عاماً على مائتين واثنين وثمانين لما كانت عليه من قبل .

ولا شك أن جزءاً من هذه الزيادة يرجع إلى ما أصاب القوة الشرائية للنقود من ضعف أثناء تلك المدة الطويلة ، فهو بهذا ازدياد ظاهرى أكثر منه حقيقى لأن النفقات العامة يعبر عنها بعدد من وحدات النقود، فكل ضعف يطرأ على القوة الشرائية للنقود يؤدى بالضرورة إلى زيادة ظاهرية فى النفقات العامة ، وان كان من الصعب قياس مقدار تلك الزيادة الظاهرية ، على أنه من المستطاع إلى حد ما الوصول إلى ذلك على وجه التقريب بالاستعانة بالأرقام القياسية للأسعار .

والزيادة الظاهرية هى التى لا تقابلها زيادة فى نصيب الفرد من الخدمات التى تؤديها الدولة والهيئات العامة .

= ١٩٦٢-١٩٦٣ إلى تطبيق النظام الاشتراكى إذ أضيف إلى قطاع الخدمات الذى كانت تقتصر عليه الميزانية قبل تطبيق النظام الاشتراكى ، قطاع جديد ، هو قطاع الأعمال بنفقاته وإيراداته مما أظهر هذا التضخم فى نفقات وإيرادات الميزانية .

وسندرس فيما يلى أسباب ازدياد النفقات العامة ، ثم آثار ذلك الازدياد

المبحث الاول

أسباب ازدياد النفقـات العامة

٦٩ — دراسة ظاهرة الزيادة المستمرة فى النفقات العامة ومعرفة أسبابها من الأهمية بمكان فهى تبين لنا بوضوح كيف تطورت المالية العامة من الفكرة التقليدية التى تضيق من مجال النشاط الحكومى إلى أقصى حد إلى الفكرة الحديثة التى توسع من مجال هذا النشاط ، كذلك يترتب على ازدياد النفقات العامة ضرورة زيادة الإيرادات العامة ، والعمل على أن تكون قائمة على أسس مرنة ، حتى تقابل ازدياد النفقات بطريقة لا ينجم عنها اضطراب مستمر فى النظم المالية والاقتصادية للدولة .

وقد استرعت هذه الظاهرة التى يطلق عليها اسم « قانون فاجنر » نسبة إلى الاقتصادى الألمانى فاجنر (Wagner) أنظار علماء المالية ، فجدوا فى البحث عن أسبابها ، ولهم فى ذلك آراء مختلفة ، فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة ، وعزاها البعض الآخر إلى كيفية توزيع الثروة لا إلى ازديادها فحسب واعتبرها البعض الآخر مظهراً لقانون اقتصادى عام هو قانون حلول التكاليف العامة محل التكاليف الخاصة ، وردها فريق آخر إلى أسباب سياسية وقانونية ، ووجد آخرون فى كل رأى من الآراء السابقة جانباً من الحقيقة فعللوا ازدياد النفقات العامة بها جميعاً(١) . ومن هؤلاء العالم الفرنسى جيز (Jèze) .

ويخلص للباحث من تلك الآراء أن أسباب تلك الظاهرة متعددة ، وأنه يمكن ردها إلى أمرين :

١ — تكفل الدولة بوظائف جديدة تستدعى نفقات جديدة .

٢ — توسع الدولة فى القيام بوظائفها القديمة ، وعنايتها بها عناية أكبر .

---

(١) راجع رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر » للمؤلف ص ٣ — ٤٠ .

وأسباب الزيادة إما أسباب اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية، أو مالية أو سياسية.

المطلب الأول
الأسبـاب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية لظاهرة زيادة النفقات العامة: ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى، والتوسع فى المشروعات العامة، والدورة الاقتصادية، والمنافسة الاقتصادية.

§ ١ — ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى

٧٠ — زيادة الثروة عامل هام جداً فى زيادة النفقات العامة، لأنها تساعد على زيادة الدخل القومى ومنه تستمد الدولة ما تحتاجه من أموال فى صورة ضرائب ورسوم وغيرها. وكلما ازداد الدخل كلما قلت مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من الضرائب، مما يشجعها على التوسع فى الإنفاق.

على أن درجة تأثر النفقات العامة بازدياد للدخل القومى تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية لكل دولة، ففى الدول المتقدمة، كالولايات المتحدة أو فرنسا أو سويسرا، لا تتجاوز نسبة زيادة النفقات العامة نسبة الزيادة فى الدخل القومى كثيراً، بخلاف الدول الأقل تقدما كجمهوريات أمريكا الجنوبية إذ تدل المشاهدات على أن النفقات العامة فى تلك الدول تزداد بأسرع مما يزداد به الدخل القومى.

وكما يؤثر ازدياد الثروة والدخل فى نمو النفقات العامة، كذلك يؤثر ازدياد النفقات العامة فى نمو الثروة والدخل، ويتوقف مدى هذا التأثير وقوته على الوجوه التى تستعمل فيها النفقات العامة.

وتختلف نسبة ما تستغرقه النفقات العامة من الدخل القومى باختلاف الظروف، وتزداد تلك النسبة فى أوقات الحروب.

§ ٢ — التوسع فى المشروعات العامة

٧١ — يزداد انتشار المشروعات الصناعية والتجارية التى تقـوم بها الدولة ويرجع ذلك إلى أسباب كثيرة أهمها:

(١) الحصول على ايراد من أرباح المنشآت الصناعية والتجارية لتغذية الخزانة العامة ، وفى هذه الحالة تحتكر الدولة غالباً انتاج وبيع بعض السلع كاحتكار التبغ فى فرنسا ، والملح والكبريت فى ايطاليا .

(٢) المحافظة على ما فى الدولة من ثروات طبيعية وتنميتها لصالح الجيل الحاضر والاجيال المقبلة كاستثمار الغابات .

(٣) ميل بعض المشروعات إلى الاحتكار كتوريد المياه والتيار الكهربائى والنقل ، إذ أدى ذلك إلى قيام الحكومة أو البلديات بتلك العمليات حتى لا تستغل المشروعات الخاصة الجمهور إذا قامت بها لأنها تنشد الربح بينما تستهدف الهيئات العامة فى إدارتها لتلك المشروعات أغراضاً أخرى اجتماعية كتوريد المياه لبعض طبقات السكان بسعر أقل من التكاليف .

(٤) انتشار سياسة تأميم المشروعات، وبخاصة بالنسبة للصناعات الرئيسية كصناعة الصلب والفحم والنقل والكهرباء والبنوك . وشركات التأمين وتطبيق السياسة الاشتراكية بوجه عام .

٧٢ — ويؤدى التوسع فى المشروعات العامة إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية فى حدود ما تغله تلك المشروعات من ايراد . وزيادة حقيقية فيما يزيد على ذلك .

وترجع الزيادة الحقيقية إلى أن إدارة الجهات العامة للمشروعات الصناعية والتجارية تفتقر إلى حافزين يتوافران فى المشروعات الخاصة ، هما ضرورة الحصول على ربح، وضرورة صيانة رأس مال المشروع ،أما حافز الربح فليس قوياً فى المشروعات العامة حتى ولو أديرت بقصد الحصول على ربح ، لأن قوة الرأى العام الدافعة لذلك أضعف بكثير من القوة التى لحملة الأسهم فى المشروعات الخاصة . كذلك لا يشعر القائمون بأمر المشروعات العامة بما يشعر به القائمون بالمشروعات الخاصة من ضرورة صيانة رأس مال المشروع

إذ من المستطاع دائماً الالتجاء إلى دافعي الضرائب لتعويض ما يهلك من رأس المال دون كبير مقاومة من جانبهم ، بخلاف الحال فى المشروعات الخاصة .

ومن أهم المشروعات التى تقوم بها الدولة البريد ، والسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات والإذاعة اللاسلكية ، والملاحة ، وتوليد القوى الكهربائية ، وبعض أنواع الائتمان والتأمين . ويمتد تدخل الدولة فى النظام الاشتراكى حتى يشمل القيام بالصناعات الرئيسية كلها .

أما المشروعات التى تديرها الهيئات المحلية فأهمها : توريد المياه والغاز والكهرباء والمجارى والترام والأتوبيس.

٧٣ — وتكثر المشروعات التى تقوم بها الدولة أو تساعد على انشائها فى فى البلاد المتخلفة إقتصادياً والآخذة فى النمو ، ذلك أن هذه الدول تعانى من انخفاض مستوى الدخل القومى ومستوى الدخل الفردى، وللتغلب على حالة التخلف وما يترتب عليها من شيوع الفقر والجهل والمرض ، تتدخل الدولة لتنمية الاقتصاد القومى ، فتضع خططاً كاملة للتنمية، وتقوم بتنفيذ المشروعات التى تزيد من المقدرة الإنتاجية فى المجالين الصناعى والزراعى ، أو تساهم فيها مع الهيئات الخاصة .

٧٤ — وفى مصر يتطلب الجمهور من الحكومة القيام بالكثير المشروعات الصناعية والتجارية ، ويرجع ذلك إلى ضعف روح المخاطرة لدى الأفراد ، وقلة رؤوس الأموال،وتفضيل أصحابها استثمارها فى شراء الأراضى الزراعية والعقارات على أن تدخل الحكـومة اقتصر إلى عهد قريب على القيـــام بادارة السكك الحديدية ، والبريد والتلغراف والتليفون ومعمل تكرير البترول بالسويس ، وإدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة ، والإذاعة اللاسلكية ، وإدارة صناديق التأمين والمعاشات لموظفيها ، واستغلال منجم الذهب بالسكرى ومحجر البازلت بأبى زعبل ، ومياه الجيزة والجزيرة ، وانارة مدينة القاهرة وحلوان . وقد أخذت الحكومة فى السنوات الأخيرة فى القيام

بكثير من المشروعات الإنتاجية وأنشأت لهذا الغرض المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى ، الذى أدمج فى لجنة التخطيط القومى بقرار جمهورى بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ ، والمؤسسة الاقتصادية . ومؤسسة نصر وغيرهما من المؤسسات العامة ، وأممت بعض البنوك والمشروعات فى سنة ١٩٦٠ ، وفى يوليه ١٩٦١ طبقت السياسة الاشتراكية وأصدرت لهذا الغرض عدة قوانين فى مقدمتها القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ الذى أمم جميع البنوك ، وشركات التأمين ، والمشروعات ذات الأثر البارز فى الاقتصاد القومى ، والقرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ الذى أستولت به الحكومة على نصف رأس مال بعض الشركات والمنشآت والقرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ الذى حدد ملكية الأفراد فى بعض الشركات والمنشآت . وتوالت بعد ذلك قوانين التأميم حتى شملت جميع فروع الإنتاج الرئيسية وأعيد تنظيم المؤسسات العامة والهيئات العامة، والوحدات الاقتصادية التابعة لكل منها. ويظهر أثر ذلك واضحاً فى الزيادة الكبيرة فى النفقات العامة ابتداء من سنة ١٩٦٢ /١٩٦٣ (١).

§ ٣ — الدورة الاقتصادية

٧٥ — إن توالى فترات الرخاء والكساد من شأنه أن يزيد النفقات العامة. أما زيادتها فى فترة الرخاء فلأن الحكومات تتأثر بموجة التفاؤل التى تسود تلك الفترة ، فتوسع من نطاق وظائفها . وتتخذ وظائف أخرى جديدة ، ويشجعها على ذلك زيادة الإيرادات لكثرة النقود ، وارتفاع الأثمان ، وزيادة الدخول ، مع ضعف مقاومة الأفراد لما تفرضه من ضرائب . فاذا جاءت فترة الكساد بعد ذلك كان هذا التوسع فى الوظائف العامة قد استقر فى نظام الدولة الاقتصادى . فيصبح من الصعب انقاص النفقات العامة انقاصاً جوهرياً وإن أمكن الاقتصاد فى بعض نواحيها هذا إلى أنه ليس من المصلحة العامة انقاص النفقات العامة فى وقت الكساد بل على العكس تطالب الهيئات العامة فى هذه الفترة بالقيام ببعض الوظائف للتخفيف من آثار حالة الركود ،

---

(١) راجع الجدول ، ص ٨٣ ، فيما سبق .

مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة . وتدل المشاهدات الحديثة على أن تلك الوظائف لا تلبث بدورها أن يستقر معظمها فى النظام الاقتصادى للدولة .

فاتجاه النفقات العامة إذن ، تبعاً لما يجرى عليه العمل فى معظم الدول ، هو نحو الزيادة فى كل من فترتى الرخاء والأزمة ، وإن تنوعت أسباب الزيادة فى كل منهما .

٧٦ — ولعلاج ذلك رئى أنه يمكن تقسيم ما تقوم به الدولة والهيئات المحلية من أشغال عامة إلى قسمين : قسم لا يحتمل التأجيل ، وقسم يستطاع تأجيله دون ضرر فيؤجل إلى وقت الكساد ، ثم يبدأ حينئذ فى تنفيذه ، فيستفيد منه العمال إذ يتيح لهم عملا فى وقت تبلغ فيه البطالة حدها الأقصى . وتستفيد منه الدولة ، لأن نفقة الإنتاج تكون قليلة وقت الكساد ، ولأنه يرفع عن عاتقها عبء اعانة فريق من العمال المتعطلين ، ويستفيد منه الاقتصاد القومى ، لأنه يساعد على التخفيف من حدة تقلبات الدورة الاقتصادية . لما للقيام بالأشغال العامة من الأثر الكبير فى تنشيط المشروعات الخاصة .

٧٧ — وفى مصر ، وقبل تطبيق النظام الاشتراكى ، تدخلت الحكومة مراراً لشراء القطن ، وإقراض الزراع عليه كما تدخلت لحماية الملكية العقارية الزراعية أثناء أزمة سنة ١٩٣٠ ، بتخصيص مبالغ لمساعدة صغار ملاك الأراضى الزراعية ، وشراء الأطيان التى تباع بثمن أقل من قيمتها ، والاحتفاظ بها حتى يوجد مشتر لها بالسعر المناسب ، وجعلت للمدين وأفراد عائلته وأهل الجهة الأولوية فى الشراء .

§ ٤ — المنافسة الاقتصادية

٧٨ — عنى كثير من الدول ، وبخاصة بعد الأزمة العالمية سنة ١٩٣٠ ، بحماية الصناعات الوطنية من منافسة الصناعات الأجنبية بوسائل شتى يهمنا منها نظام المنح (Primes) وهى إعانات مالية تدفعها السلطات العامة إلى بعض المشروعات الصناعية أو التجارية أو الزراعية ، حتى تتمكن من أن

تقاوم منافسة المشروعات الأجنبية أو أن تنافسها ، والمنح أما أن تعطى بشكل ظاهر ، بأن يرصدوها مبلغ معين فى ميزانية الدولة وإما أن تكون بشكل مستتر كالاعفاء من الضرائب ، أو زيادة ما يرد عند خروج السلعة عما دفع عند دخولها فى حالة إعادة التصدير .

٧٩ — وقد عملت مصر على تشجيع بعض المشروعات الخاصة بمنحها إعانات نذكر منها على سبيل المثال : إعانة بعض شركات الملاحة البحرية ، وشركات الطيران وشركات غزل ونسج القطن ، وتدخل الحكومة لدعم بنك مصر مما كلفها مبالغ ليست بالقليلة .

المطلب الثانى
الأسباب الاجتماعية

فى مقدمة الأسباب الاجتماعية لزيادة النفقات العامة : ازدياد السكان واتساع المدن ونمو الوعى الاجتماعى .

§ ١ — ازدياد السكان

٨٠ — يؤدى ازدياد السكان إلى زيادة النفقات العامة ، ويقول العالم الفرنسى جيز (Jèze) إن تلك الزيادة ظاهرية ، لأن ازدياد السكان يقابله بالضرورة زيادة الإنفاق العام ، لمواجهة مطالب عدد أكبر من السكان ، فالعبء لم يزد لتوزيعه على عدد أكبر من الأفراد .

ونعتقد أن زيادة السكان يترتب عليها أيضاً ازدياد حقيقى فى النفقات العامة لأن نسبة الزيادة فى السكان تكون أعلى فى الطبقات الفقيرة منها فى الطبقات الغنية ، والطبقات الفقيرة تتطلب من الدولة كثيراً من النفقات ، بينما يتمتع أفرادها بالاعفاء من الضرائب ، أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضآلة دخولهم .

يضاف إلى ذلك أن ازدياد السكان يستلزم بطبيعة الحال عدداً أكبر من الخدمات ، ووسائل فنية أفضل وأكثر انتاجاً ، مما يستدعى نفقات أكثر .

ويقول العالم الأمريكى بلن (Plehn)(١) إن الأعمال الحكومية تخضع لقانون النفقة النسبية المتزايدة أى أنه كلما زاد عدد السكان زادت النفقات العامة بنسبة أكبر من نسبة زيادتهم وهذا القول محل نظر ، لأن الزيادة النسبية فى النفقات العامة تقترن عادة باتساع نطاق الخدمات العامة أو ارتفاع مستواها ، أى أن الزيادة فى النفقات العامة لها ما يقابلها ، فهى إذن ليست دليلا على سريان القانون المذكور على الأعمال الحكومية ، ولا يكون اتساع الأعمال الحكومية سبباً فى زيادة تكاليفها النسبية إلا نتيجة اختلال الأداة الحكومية أو عدم كفايتها .

٨١ — وفى مصر كما فى غيرها من الدول ، اقترن ازدياد السكان بزيادة النفقات العامة وقد كان نصيب الفرد من النفقات العامة منذ سنة ١٨٩٧ كالآتى :

السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة — مليم	جنيه	السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة — مليم	جنيه
١٨٩٧	١٠٠	١	١٩٣٦—١٩٣٧	٤٨٥	٢
١٩٠٧	٦٧٦	١	١٩٤٦—١٩٤٧	٣٨٨	٥
١٩١٦—١٩١٧	٣٥٣	١	١٩٦٠—١٩٦١	٤١٦	٢٦
١٩٢٦—١٩٢٧	٥١٨	٢			

ولما كان معظم السكان فى مصر من العناصر الزراعية ، وكان ازدياد السكان بنسبة أكبر من نسبة زيادة الثروة مع سوء توزيعها ، فقد كان من المنتظر أن تكون زيادة نصيب الفرد من النفقات العامة أكبر ، لأن اجتماع الظروف المذكورة من شأنه أن يؤدى إلى انخفاض مستوى معيشة السواد الأعظم من السكان وزيادة ما يطلب من الهيئات العامة أداؤه من الخدمات . لولا أن نظام الإيرادات العامة فى تلك المدة لم يكن ليسمح بزيادتها زيادة كبيرة

(1) Plehn. C. C., Introduction to Public Finance,, New York. 1921, P. 24.

لمواجهة النفقات ، ويرجع ذلك لعدم امكان فرض ضرائب على ايرادات الثروة المنقولة وعلى كسب العمل نظراً لوجود الامتيازات الأجنبية حتى سنة ١٩٣٧.

§ ٢ — اتساع المدن

٨٢ — يؤدى إقبال الدولة على الصناعة إلى زيادة عددسكان المدن والأوساط الصناعية زيادة كبيرة ، كما حدث منذ أوائل القرن التاسع عشر فى الدول التى تحولت نحو الصناعة ، كانجلترا وفرنسا وألمانيا ، وكلما ازدحمت المدن بالسكان كلما كثرت نفقاتها المحلية ، إذ يستلزم وجود عدد كبير من السكان فى صعيد واحد زيادة العناية بالصحة العامة، وبوسائل النقل، وبتوزيع المياه والغاز والتيار الكهربائى ، وانشاء الطرق والميادين والحدائق العامة ، والعناية بالأمن ، كذلك ينشأ عن ازدحام المدن كثير من المسائل كحماية الآداب العامة ورقابة المحال العامة ومشاكل العمال ، والرقابة على المواد الغذائية ، وما إلى ذلك .

وكلما زاد عدد السكان واتسعت رقعة المدينة كلما ارتفع نصيب الفرد من النفقات العامة ، لأن سكان المدن الكبيرة ارفع ذوقاً ، وأكثر طلباً للرفاهية وأعظم حاجات وأكثر ثروة من سكان المدن الصغرى .

§ ٣ — نمو الوعى الاجتماعى

٨٣ — أدى انتشار التعليم فى المجتمعات الحديثة إلى تعزيز فكرة التضامن الاجتماعى فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها فى العصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والمرض والعجز والشيخوخة والعوز ، وإعانة الفقراء واليتامى والأرامل .

٨٤ — وعزز ذلك أن توزيع دخول اضافية على الطبقات الفقيرة له فائدته من الناحية الاقتصادية أيضاً ، فهو من أنجع الوسائل لمكافحة الركود الطويل المدى الذى تعانى منه البلاد الرأسمالية المتقدمة ، حيث يعجز الدخل

القومى فى الفترة الطويلة عن الوصول إلى مستوى العمالة الكاملة ، لكبر حجم الادخار عن فرص الاستثمار المتاحة مما يؤدى إلى وجود نسبة من البطالة الدائمة فتوزيع دخول على الطبقات الفقيرة المعروفة بكثرة ميلها إلى الاستهلاك يزيد من الطلب الكلى الفعلى،وينقص من حجم الادخار الكلى،ويزيد من فرص الاستثمار والعمالة،وتوزيع الدخول الإضافية على الطبقات الفقيرة قد يكون فى صورة نقدية مباشرة ، أو يأخذ شكل خدمات مجانية أو نصف مجانية .

ولا شك أن هذه الواجبات الاجتماعية الجديدة تؤدى إلى زيادة النفقات العامة ، ففى مصر ، أنشئت وزارة للشئون الاجتماعية ، ظهرت نفقاتها فى الميزانية للمرة الأولى فى سنة ١٩٣٩ — ١٩٤٠ ، وبلغت فى ذلك العام ١٧٢٩ جنيهاً ثم أخذت فى الزيادة حتى بلغت فى ميزانية سنة ١٩٥٦ — ١٩٥٧ : ٣,٣٠٨,٩٠٠ جنيه ، وفى ميزانية سنة ١٩٥٩ — ١٩٦٠ : ٣,١١٠,٩٠٠ جنيه و ٣,٣٢٦,٤٠٠ فى ميزانية سنة ١٩٦١ — ١٩٦٢ ، كذلك أنشىء مشروع للضمان الاجتماعى تابع للوزارة المذكورة .

المطلب الثالث

الأسباب الادارية

٨٥ — الأداة الحكومية آلة معقدة يقوم بادارتها عاملون عديدون ، وكلما ساءت تلك الأداة أو لم تساير بتطورها تطور المجتمع وتطور وظائف الدولة أصبحت غير صالحة للبيئة التى توجد فيها ، وازدادت نفقاتها .

والمشاهد فى جميع الدول أن نمو وظائف الدولة أسرع من نمو الأداة الحكومية وهذا الاختلاف يرجع إلى ميل تلك الأداة إلى الركود ، فى حين أن النظم الاقتصادية والاجتماعية التى تؤدى إلى نمو وظائف الدولة ، فى حركة مستمرة ، فلا يلبث التفاوت أن يظهر بين الأداة الحكومية والأغراض التى يطلب إليها القيام بها ، مما ينشأ عنه قصور تلك الأداة . وزيادة تكاليفها النسبية ولذا ينبغى تجديد الأداة الحكومية حتى تستطيع القيام بدورها الذى تزداد أهميته باستمرار ، على وجه أكثر فاعلية وأقل نفقة .

. ويساهم سوء التنظيم الإدارى ، وازدياد عدد العاملين فى زيادة النفقات العامة بقسط كبير ، وهذه الظاهرة ملموسة فى مصر ، إذ يحتـــاج نظامها الإدارى لاعادة النظر فيه ، لتنظيمه وتبسيط الإجراءات ، وتغيير اللوائح حتى تتلاءم مع مقتضيات الحياة الحديثة ، وحتى تقل تكاليف الأداة الحكومية ويزداد انتاجها .

٨٦ — أما زيادة عدد العاملين فترجع إلى عدة أسباب أهمها :

(١) توسع الدولة فى وظائفها .

(٢) النظام الحزبى فى الدول الديمقراطية الحديثة ، لأن كل حزب يتولى مقاليد الأمور يتخذ من الوظائف الحكومية مكافآت لأعوانه وأنصاره .

(٣) سوء تكوين العاملين ، لأنه كلما قلت مقدرة العاملين كلما ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر منهم ، هذا فوق أن العامل غير الكفء لا يلبث أن يصبح خطراً على الإدارة ، إذا وصل إلى الوظائف العالية .

(٤) الخوف من تحمل المسئولية ، ويترتب عليه زيادة عدد كبار العاملين لأن خوف المسئولية يدعو إلى عدم البت فى المسائل واحالتها إلى الرؤساء ، ولتلافى ما ينتج عن ذلك من بطء فى العمل يزاد عدد كبار العاملين .

(٥) كلما قل انتشار التعليم بين أفراد الشعب ، كلما ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر من العاملين ، لأن وجود عدد كبير من الأميين يجهلون القوانين والأنظمة يستدعى زيادة الرقابة والتوجيه وهذه تستلزم زيادة عدد العاملين .

٨٧ — وفى مصر تتردد الشكوى من كثرة عدد العاملين بالنسبة لحاجة العمل منذ عهد بعيد ، وبلغ مجموع ما ينفق على العاملين فى الميزانية المصرية حتى عهد قريب نحو ٤٦ ٪ منها .

وقد اهتمت الحكومة أخيراً فى مصر باعداد العاملين العموميين إعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة فأنشات بمدينة القاهرة معهداً للادارة العامة ، بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ ، وقد ساهمت فى

انشائه الأمم المتحدة (١) ، كما أنشأت المعهد القومى للادارة العليا بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١(٢)و الجهاز المركزى للتدريب بقرار رئيس الجمهورية رقم ٩٠٩ لسنة ١٩٦٧(٣) ، ومعهد الادارة المحلية بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٨٨ لسنة ١٩٦٧(٤) .

المطلب الرابع

الأسباب الماليـــة

من أهم الأسباب المالية التى ساعدت على زيادة النفقات العامة سهولة

---

(١) تتلخص أهداف هذا المعهد فى إعداد العاملين إعداداً عملياً يكفل الارتفاع بمستوى العمل والانتاج ، سواء أكان ذلك فى وظائف الحكومة أم الهيئات العامة ، وتحسين وسائل القيام بالأعمال الحكومية وتنسيقها ، وتنظيم الجهاز الادارى تنظيما يكفل السير بالعمل سيراً مثالياً ، والقيام بالبحوث المتعلقة بمشاكل الادارة لايجاد الحلول المناسبة لها ، وتبادل المعلومات مع الدول الأخرى عن التطورات الرئيسية الحديثة فى الادارة العامة .

(٢) تتلخص أغراض هذا المعهد فيا يأتى : (١) القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم هدف تنمية الادارة وتأهيل المديرين على مختلف المستويات وفى مختلف التخصصات ورفع مستوى الكفاية الادارية فى كل من القطاعين العام والخاص فى الجمهورية ، (ب) القيام بالبحوث فى ميادين الأعمال بما يؤدى إلى زيادة المعرفة بامكانيات استخدام الطريقة العلمية فى الادارة والتنظيم (جـ) تقديم خدمات الاستشارات والخبرة بما يساهم فى حل مشاكل الادارة الفعلية فى مختلف ميادينها الوظيفية ، (د) تقديم الخدمات والمعونات الفنية فى هذه المجالات للدول التى تشترك مع الجمهورية فى علاقات تتصل بأغراض المعهد .

(٣) تتلخص أغراض الجهاز فى تنمية ونشر الوعى التدريبى وإذكاء الرغبة فى التقدم لدى العاملين وكفالة إمكانيات ووسائل التدريب على كافة المستويات وفقاً لمقتضيات حالة العمالة ومطالب خطط التنمية بما يحقق رفع الكفاية الانتاجية وملاحقة التطورات التكنولوجية الحديثة فى شتى مجالات الانتاج والخدمات .

(٤) غرض هذا المعهد إعداد العاملين فى مجال الادارة المحلية إعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة والانتفاع بكافة الامكانيات المتوفرة لدى الجهات الأخرى وتنسيقها .

الاقتراض فى العصر الحاضر ، ووجود فائض فى الايرادات أو مال احتياطى وعدم مراعا بعض القواعد المالية .

§ ١ — سهولة الاقتراض

٨٨ — كانت الدول فيما مضى ، إذا احتاجت إلى الأموال، تقترض من بعض كبار الماليين ، وكان عددهم قليلا ، والشروط التى يفرضونها قاسية فكانت ضماناً إلى حد ما ضد الإسراف فى الاقتراض ، أما الآن فان الدولة تلجأ إلى جمهور أكبر ، يصل حتى صغار المدخرين ، وتمنح ميزات مغرية كاعفاء الفوائد من الضرائب ، ومكافآت التسديد والنصيب ، ودفع الفوائد بالذهب فى الأوقات التى تتدهور فيها قيمة النقود ، وعدم قابلية الحجز فى بعض الأحيان. وتصدر سندات ذات فئات بسيطة ليتمكن صغار المدخرين من الاكتتاب فيها . يضاف إلى ذلك سهولة حصول المقرض على رأس ماله عند الحاجة ، ببيع السند فى سوق الأوراق المالية . كل ذلك جعل من السهل حصول الدولة على الأموال و ساعدها على التوسع فى الإنفاق .

وقد نما الدين العام فى معظم الدول وبخاصة خلال الحربين العالميتين ، مما ساهم فى زيادة النفقات العامة . وكان السبب الرئيسى فى ازدياد الدين العام هو زيادة النفقات الحربية ، وتستوعب خدمة الدين العام من نفقات تلك الدول نسبة كبيرة .

§ ٢ — وجود فائض فى الايرادات أو مال احتياطى

٨٩ — من المبادىء المالية التقليدية أنه لا ينبغى للدولة ، فى الظروف العادية ، أن تطالب الأفراد بأكثر مما يلزم للقيام بالمرافق والمشروعات المعهود بها إليها ، بحيث لا يبقى هناك فائض من الايراد العام . ووجود فائض فى الميزانية ، فى الظروف العادية ، أشد خطراً من وجود عجز فيها ، لأن الفائض يغرى الحكومة بالتوسع فى الانفاق ، فاذا جاء الوقت الذى يتطلب انقاص النفقات تعذر ذلك لصعوبة تخفيض النفقات العامة .

والمقصود بالفائض هنا، هو الفائض الذى لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضاً خاصاً أما إذا قصدت الدولة من إيجـــاد الفائض تكوين مال احتياطى لغرض معين ، فذلك أمر آخر ، كأن تعمل الدولة على وجود فائض فى سنوات الرخاء لتنفق منه على انعاش الاقتصاد القومى فى سنوات الكساد .

٣ - عدم مراعاة بعض القواعد الماليـــة

٩٠ - قد يترتب على عدم مراعاة بعض القواعد المالية ازدياد النفقات العامة ، ومن هذا القبيل ، اهمال قاعدة وحدة الميزانية ، إذ تؤدى إلى توزيع النفقات العامة ، على عدة ميزانيات ، مما يسهل قبول بعض النفقات التى قد لا تقبل إذا وضعت النفقات كلها فى ميزانية واحدة .

ومن ذلك أيضاً اطلاق حرية النواب فى اقتراح النفقات العامة . إذ كثيراً ما يسيئون استعمال تلك الحرية لأغراض انتخابية محلية ، ولذا يرى بعض الكتاب الغاء حق النواب فى اقتراح زيادة النفقات العامة .

وقد تنبه إلى ذلك واضعو دستور مصر سنة ١٩٥٦ والدستورين المؤقتين للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ ولسنة ١٩٦٤ ، ولكنهم لم يذهبوا إلى حد إلغاء حق أعضاء مجلس الأمة فى اقتراح زيادة النفقات العامة ، فاقتصروا على النص فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١ من الدستور الأول ، ومن المادة ٣٢ من الدستور الثانى ، ومن المادة ٧٦ من الدستور الثالث ، على أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، وقد سبق أن أشرنا إلى هذا النص (١) .

المطلب الخامس
الأسباب السياسية

تؤثر بعض العوامل السياسية فى ازدياد النفقات العامة وأهم تلك العوامل :

---

(١) أنظر ص ٤١ .

انتشار المبادىء والنظم الديمقراطية فى الدول الحديثة ، ونمو مسئولية الدولة ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية .

كذلك للعلاقات الدولية الراهنة أثر ملموس فى زيادة نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية من جهـــة ، وفى ازدياد النفقات الحربية من جهة أخرى .

§ ١ — انتشار المبادىء والنظم الديمقراطية

٩١ — يؤدى انتشار المبادىء الديمقراطية فى الدول الحديثة بوجه عام إلى توسع الدولة فى وظائفها مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة ، يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية تميل إلى الإسراف فى الانفاق ، لأن الانتخاب العام إذ يجعل السلطة للعدد ، يتيح للطبقات الفقيرة أن تسن من القوانين ما تحسن به مركزها الاقتصادى لا سيما وأن الطبقات الغنية هى التى تتحمل العبء الأكبر من النفقات .

كذلك للنظام الحزبى أثره فى زيادة النفقات العامة ، لأن الحزب الذى يتولى السلطة ، يكثر من المشروعات الاجتماعية لكى يحوز رضاء الناخبين ، ويسرف فى تعيين أنصاره وأعوانه فى وظائف الدولة حتى يدعم مركزه ، ويكافىء أنصاره ، وينفذ بعض الأشغال العامة لكى يرضى مؤيديه .

يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية لا تعنى بالرقابة الدقيقة على المالية العامة .

§ ٢ — نمو مسئولية الدولة

٩٢ — تغير النظر إلى الدولة ، من دولة غير مسئولة ، تتمتع بالسيطرة على الأفراد إلى دولة تؤدى خدمات عامة وترتب على ذلك زيادة الحالات التى تتكفل فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التى تصيبهم من جراء نشاط المصالح العامة .

وكانت أهم العوامل التى أدت إلى هذا التطور هى :

(١) انتشار الديمقراطية ، لأنها تقوم على قاعدة تساوى الأفراد أمام التكاليف العامة ، وكل ضرر يلحق بأحد الأفراد من جراء سير المصالح العامة تكايف لا يجوز أن ينفرد به ، بل ينبغى أن يتحمله الجميع ، فيأخذ تعويضاً من الخزانة العامة ، بهذا يتوزع مالحقه من ضرر على المكلفين .

(٢) توسع الدولة فى وظائفها ، وازدياد تدخلها فى شئون الأفراد ، فبعد أن كانت تقتصر على القيام بالدفاع وحفظ الأمن والقضاء ، أصبحت تتدخل فى كثير من الأمور مما اتسع معه مجال احتكاكها بالأفراد .

(٣) ميل الرأى العام إلى توسيع مسئولية الدولة ، وتأثيره فى المشرع نفسه ، حتى أصبح لا يكاد يخلو تشريع كثير من الدول فى عصرنا الحاضر من قوانين تقرر مسئولية الدولة فى نواح مختلفة من نشاطها .

(٤) تأثير علماء القانون العام ، إذ ساهمت كتاباتهم فى تطور القضاء من من عدم المسئولية إلى المسئولية ، وقد دافع بعضهم أيضاً عن تقرير مسئولية الدولة عن نشاطها التشريعى والقضائى بجانب مسئوليتها عن نشاطها الإدارى .

(٥) وجود قضاء إدارى فى بعض الدول ، إذ ساعد على نمو مسئولية الدولة فيها . وكان دستور سنة ١٩٥٦ يأخذ بمبدأ مسئولية الدولة فنص فى المادة ٢٣ منه على أن المصريين متضامنون فى تحمل الأعباء الناتجة عن الكوارث والمحن العامة . وفى المادة ٢٤ على أن الدولة تكفل وفقاً للقانون تعويض المصابين بأضرار الحروب . وفى المادة ٢٥ على أن الدولة تكفل ، وفقاً للقانون أيضاً تعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية .

§ ٣ — درجة نقاء الأخلاق السياسية

٩٣ — لاشك أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى العاملين ، وبخاصة ذات القيمة الأخلاقية ، كالنزاهة والحرص على أموال الدولة ، له أثره فى زيادة النفقات العامة . فحوادث الاختلاس والصرف المتكرر ، والتزوير واستغلال النفوذ والاستعانة بالمركز الإدارى لتحقيق منافع خاصة ، وانتشار

الرشوة تساهم فى زيادة النفقات العامة ويعظم خطر الرشوة إذا تعلق أمرها بكبار العاملين الذين فى يدهم إقرار المقاولات والأشغال العامة الكبرى ومشتريات الجهات العامة ، إذ يضيع على الدولة مبالغ جسيمة ، فوق أنه يعطى مثلا سيئاً يغرى بعض ذوى النفوس الضعيفة بمحاكاته .

§ ٤ — ازدياد نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية

٩٤ — أدى تطور العلاقات الدولية إلى زيادة نفقات التمثيل الخارجى ونفقات الاشتراك فى المنظمات الدولية ، كهيئة الأمم المتحدة ، والهيئات التابعة لها ، والجامعة العربية .

وقد أخذت نفقات وزارة الخارجية فى مصر منذ أعيد انشاؤها ، ثم فى الجمهورية العربية المتحدة ، فى الزيادة على النحو الآتى (١) :

جدول يبين نفقات وزارة الخارجية منذ اعادة انشائها سنة ١٩٢٤/١٩٢٥ إلى سنة ١٩٦١/١٩٦٢ :

السنة	جنيه
١٩٢٤ — ١٩٢٥	١٧٠,٨٥٦
١٩٥١ — ١٩٥٢	١,٤٣٥,٢١٩
١٩٥٦ — ١٩٥٧	١,٩٩٢,٨٠٠
١٩٥٧ — ١٩٥٨	٢,١١٣,٤٠٠
١٩٥٨ — ١٩٥٩	٣,٩٥٦,٠٧٥
١٩٥٩ — ١٩٦٠	٥,٨١٧,٠٠٠
١٩٦٠ — ١٩٦١	٦,٥٠٦,٦٠٠
١٩٦١ — ١٩٦٢	٧,٢٥٤,٥٠٠

(١) أرقام السنتين ١٩٢٤-١٩٢٥ و ١٩٥١-١٩٥٢ نفقات فعلية ، وباقى الأرقام تقديرات الميزانية ، وأرقام السنين ١٩٥٨ - ١٩٥٩ إلى ١٩٦١ - ١٩٦٢ نفقات وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة باقليميها مصر وسوريا .

§ ٥ — نمو النفقات الحربية

٩٥ — من أهم أسباب ازدياد النفقات العامة فى العصر الحاضر الحرب الحديثة وضخامة تكاليفها ، فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب فى الظروف العادية ما بين نصف وثلث ميزانيات الدول الكبرى ، وربع وخمس ميزانيات الدول الصغرى ، ويرجع ذلك إلى التقدم السريع فى الفنون والمخترعات الحربية وضرورة استعمال المخترعات الحديثة فى الجيش مما يضطر الدول إلى انفاق مبالغ طائلة باستمرار لمد جيشها وأساطيلها وسلاحها الجوى بالآلات الحديثة المرتفعة الثمن ، والباهظة التكاليف .

وإلى جانب ذلك ، جعل تعقد العلاقات الدولية الحرب بين دولتين لا تلبث أن تمتد وتشمل غيرهما من الدول . يضاف إلى ذلك النفقات التى تستلزمها حماية المدنيين من أخطار الحرب ، ومساعدة عائلات المحاربين . كذلك يصاحب الحروب ارتفاع كبير فى الأثمان ، يزيد بدوره من نفقات الدولة ، إذ تضطر إلى منح موظفيها وعمالها اعانة غلاء المعيشة ، وإلى زيادة ما تدفعه ثمناً لمشترياتها من مواد وأدوات وآلات ومؤن وذخائر .

وهناك فوق ذلك عاملان كبيرا الأهمية ، يضاعفان من النفقات العامة أثناء الحروب وهما التبذير وتراخى الرقابة على نفقات الدولة .

ولا تقف زيادة النفقات العامة بانتهاء الحرب ، بل تستمر بعدها لتعمير ما خربته ، ولدفع فوائد القروض الضخمة التى عقدتها الدولة أثناءها ، ولدفع معاشات المحاربين وأسرهم .

٩٦ — وفى مصر أخذت النفقات الحربية فى الزيادة على النحو الآتى (١)

---

(١) أرقام السنوات ١٨٨٠ إلى ١٩٥٠ - ١٩٥١ نفقات فعلية ، وأرقام السنوات ١٩٥٩ - ١٩٦٠ إلى ١٩٦١ - ١٩٦٢ تقديرات الميزانية للجمهورية العربية المتحدة باقليميها ، وأرقام السنوات من ١٩٦٠ - ١٩٦٧ تبين نفقات القوات المسلحة وحدها ، دون المصالح التابعة لوزارة الحربية ، كمصلحة الأرصاد الجوية ، وسلاح الحدود .. الخ .

جدول يبين نفقات مصر الحربية منذ سنة ١٨٨٠ حتى ١٩٦٦/١٩٦٧

السنة	مليون جنيه	السنة	مليون جنيه
١٨٨٠	٠,٤	١٩٥١-١٩٥٠	٢٩,٧
١٨٩٠	٠,٥	١٩٦٠-١٩٥٩	٩٥,٠
١٩٠٠	٠,٩	١٩٦١-١٩٦٠	١٠٦,٥
١٩١٠	١,١	١٩٦٢-١٩٦١	١١٣,٤
١٩٢١-١٩٢٠	٢,٦	١٩٦٥-١٩٦٤	١٦٥,٠
١٩٣١-١٩٣٠	٢,١	١٩٦٦-١٩٦٥	١٨٩,٥
١٩٤١-١٩٤٠	٦,٦	١٩٦٧-١٩٦٦	١٨٤,٤

المبحث الثانى

اثار الازدياد المستمر فى النفقات العامة

صعوبة تخفيض النفقات العامة :

٩٧ — يتضح مما سبق أن من الصعب ابقاء النفقات العامة ضمن حدود معينة . كما أنه ليس من السهل تخفيضها ، لما يلقاه التخفيض من المقاومة ، فمن النادر مثلا فى الأحوال العادية ، أن يستغنى عن عاملين اتضحت زيادتهم عن حاجة العمل ، وإذا ترتب على تنفيذ اصلاح إدارى أو قضائى إلغاء نفقة عامة ، تكاتفت المصالح التى يمسها هذا الإلغاء على احباط الإصلاح المنشود . ويترتب على ذلك أنه ينبغى من البداية مضاعفة الحذر عند تقرير نفقات جديدة ، إذ كثيراً ما يقر المشرع قوانين لا تستدعى فى البداية نفقات عامة أو تستدعى نفقات ضئيلة ، ولكن يترتب عليها فيما بعد نفقات تزداد تدريجياً ، وتظهر وطأتها فى الميزانيات المقبلة .

كذلك يجب أن تكون الإيرادات العامة أو بعضها على الأقل ، على درجة كبيرة من المرونة لكى يمكن أن تواجه زيادة النفقات بدون تعديل كبير فى نظامها ، حتى لا يضار الاقتصاد القوى . ولما كانت الضريبة هى أكثر الإيرادات العامة مرونة فينبغى أن يكون جل اعتماد الدولة عليها ، وبخاصة فى الظروف العادية .

لا يترتب حتما على زيادة النفقات العامة زيادة عبء الضريبة :

٩٨ — ذلك لأن زيادة النفقات العامة تصطحب غالباً بزيادةفى الثروة القومية ، وفى الدخل القومى ، مما يترتب عليه زيادة حصيلة الضرائب ، دون حاجة لزيادة سعرها ، والمشاهد فى الدول المتقدمة فى الحضارة أن ازدياد النفقات العامة يسير جنباً إلى جنب مع ازدياد ثروتها القومية ولذلك لا تؤثر النفقات العامة فى ثقل التكاليف العامة .

وحتى لو فرض وزادت الدولة نصيبها من الدخل القومى ، لتواجه زيادة ما تؤديه من خدمات ، فأنه ليس من الضرورى أن يترتب على ذلك زيادة العبء الحقيقى على المكلفين ، بل قد يقل ، ولو أن العبء الظاهرى ، يكون قد ازداد .

القسم الثانى

الايرادات العـــامة

القسم الثاني
الإيرادات العامة (١)

مقدمة :

٩٩ — تحصل الهيئات العامة على عدة أنواع من الإيرادات، وقد يكون ما تحصل عليه ثمناً خاصاً، أو ثمناً عاماً، وقد يكون رسماً أو ضريبة، أو مقابل تحسين أو ضريبة خاصة وإلى جانب ذلك يأتيها بعض المال من الغرامات وهى عقوبات جنائية.

والإيرادات العامة، قد تكون إيرادات عادية أو إيرادات غير عادية، وقد تكون إيرادات اقتصادية أو إيرادات سيادية.

وسنتكلم فيما يلي على كل نوع من أنواع الإيرادات العامة باختصار، مرجئين الكلام تفصيلا فيما يحتاج منها إلى تفصيل إلى ما بعد.

§ ١ — الثمن الخاص

١٠٠ — تحصل الهيئات العامة على الأموال اللازمة للقيام بالخدمات الملقاة على عاتقها بأن تتقاضى مقابلا لهذه الخدمات، ويتوقف وصف هذا المقابل على نسبة النفع العام إلى النفع الخاص فى الخدمة التى تؤديها . كما تراها الجماعة فى وقت معين.

فاذا كانت الخدمة كلها نفعاً خاصاً، فان ما تتقاضاه مقابلها يكون « ثمناً خاصاً » (٢) كالايراد الناتج من بيع محصولات أراض تمتلكها الهيئة العامة، لأنه من نوع الأثمان التى يستعملها الأفراد فى معاملاتهم، والتى تحددها ظروف العرض والطلب، ويستهدف البائع منها الحصول على أكبر ربح مستطاع.

---

(١) الايرادات العامة : Recettes Publiques أو Revenus Publics بالفرنسية و Public Revenues أو Public Income بالانجليزية .

(٢) الثمن الخاص : Prix privé بالفرنسية .

§ ٢ — الضريبـــة

١٠١ — وإذا كانت الخدمة كلها نفعاً عاماً ، كالدفاع وحفظ الأمن ، أى تفيد المجموع بأسره ، و لا يمكن تجزئتها ، ولا تقسيم فائدتها على الأفراد ، فان ما تتقاضاه الهيئة العامة مقابلها يسمى « ضريبة »(١) .

والفرق بين الثمن والضريبة أن الثمن اختيارى ، أما الضريبة فاجبارية . وان الثمن تحدده ظروف العرض والطلب ، أما الضريبة فتحددها عناصر أخرى ، كمقدار الدخل أو الثروة .

ويرجع هذا الفرق بين الثمن والضريبة ، كما سبق القول ، إلى أن الخدمة التى يدفع الثمن نظيرها قابلة للتجزئة والقياس. فيمكن للفرد أن يقيس مدى النفع الذى يعود عليه منها ويقابل بينه وبين الثمن ، أما الخدمة التى تدفع الضريبة فى مقابلها فغير قابلة للتجزئة ، ولا يمكن قياس درجة استفادة كل فرد منها ولذلك فالأفراد لا يطلبونها ، أى أن الطلب الفردى عليها منعدم ، فلا يصلح جهاز الثمن لتحديد مقابل الخدمة ، وهذا ما دعا إلى استعمال جهاز آخر هو الضريبة .

ويمكن تعريف الضريبة بأنها جزء من أموال تجبرهم الهيئات العامة على دفعه لها لكى تتمكن من أداء الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة التى لا يطلبها الأفراد لأنهم لا يشعرون أنها تفيدهم فائدة خاصة والتى يستفيد منها المجموع بأسره .

* * *

١٠٢ — أما إذا اشترك النفع العام والنفع الخاص فى الخدمة ، فان ما يدفعه الأفراد يكون إما « ثمناً عاماً » أو « رسماً » .

ويكون ثمناً عاماً إذا كان النفع الخاص فى الخدمة المؤداة أكبر من النفع العام ، ورسماً إذا كان النفع العام على العكس أكبر من النفع الخاص .

---

(١) الضريبة : Impôt بالفرنسية ، و Tax بالانجليزية .

§ ٣ — الثمن العـــام

١٠٣ — الثمن العام(١) هو مقابل خدمة تؤديها هيئةعامة نظراً لأهميتها وضرورة اتاحة فرصة الانتفاع بها لجميع الأفراد ، أو لأنها عرضة للاحتكار والبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العامة للمنشآت الخاصة ، كتوريد المياه للمساكن فى المدن ، وتراعى الهيئة العامة فى تحديد ثمن الخدمة المبيعة الحصول على أعظم نفع للجماعة وليس الحصول على أكبر ربح ممكن كما فى حالة الثمن الخاص ، والثمن العام يكون عادة أقل من الثمن الذى تطلبه المنشآت الخاصة إذا قامت هى بأداء تلك الخدمات .

ويشبه الثمن العام الثمن الخاص فى أن كلا منهما اختيارى ، ويفترق عنه فى أن الثمن الخاص يقصد منه الحصول على أكبر ربح مستطاع .

ويختلف الثمن العام عن الضريبة فى أنه اختيارى بينما الضريبة اجبارية .

§ ٤ — الـــــرسم

١٠٤ — الرسم(٢) هو المقابل الذى يدفعه الفرد لهيئة عامة نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها فى نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع ، فتسجيل الملكية العقارية مثلا يستفيد منه طالب التسجيل فائدة خاصة هى صيانة حقه ، كما يستفيد منه المجموع فائدة أخرى هى تأمين المعاملات المدنية .

ومجموع ما يدفعه الأفراد فى هذه الحالة مقابل الخدمة التى يطلبونها يستخدم فى سداد بعض نفقات تأدية الخدمة ، أما الباقى فيسدد من حصيلة الضرائب فى مقابل استفادة المجموع ، ولهذا ينبغى أن يكون الرسم أقل من تكاليف أداء الخدمة .

ولا تختلف الخدمة التى تتقاضى الهيئة العامة فى مقابلها ثمناً عاماً عن الخدمة

---

(١) الثمن العام : Prix public بالفرنسية .

(٢) الرسم : Taxe بالفرنسية و Fee بالانجليزية .

التى تتقاضى فى مقابلها رسمها من حيث جوهرها ، لأن الفرق بين خدمات الهيئات العامة فرق فى درجة اتصاف نفعها بالعمومية ، وليس فرقا فى النوع فاذا تغلبت الصفة العامة على الصفة الخاصة فى النفع الناتج من الخدمة كان ما تتقاضاه الهيئة العامة فى مقابلها رسما ، والا فهو ثمن عام . والذى يغلب إحدى الصفتين على الأخرى هو الهيئة العامة ، فأجور البريد قد تعتبر رسما ، وقد تعتبر ثمنا عاما تبعا لتغليب الصفة العامة أو الصفة الخاصة فى النفع الناتج من تلك الخدمة .

ويشبه الرسم الثمن العام فى أن كلا منهما مقابل خدمة خاصة ، وأنه يدفع عند طلب الخدمة ، فالم تطلب الخدمة لا يدفع الرسم أو الثمن العام . ويفترق عنه فى أن النفع العام أكبر فى حالة الرسم منه فى حالة الثمن العام ، وفى أن الرسم اجبارى ، أما الثمن العام فاختيارى .

ويختلف الرسم عن الضريبة فى أنه مقابل خدمة خاصة ، أما الضريبة فقابل الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة .

تلك هى الأنواع الرئيسية للايرادات العامة .

* * *

وهناك نوع آخر من الايرادات العامة يسمى « مقابل التحسين » أو « الإتاوة » .

§ ٥ — مقابل التحسين (١)

١٠٥ — مقابل التحسين أو الإتاوة إيراد تقتضيه هيئة عامة من بعض الأفراد ، مقابل استفادتهم فائدة خاصة من قيامها بأعمال ذات نفع عام . فانشاء شارع جديد مثلا يستفيد منه المجموع ، غير أنه إلى جانب هذا النفع العام الذى يبرر الانفاق على العمل من الضرائب ، يوجد نفع خاص قابل

(١) مقابل التحسين Contribution Spéciale أو Contribution Particulière بالفرنسية ويسمى فى انجلترا : Betterment Taxes ، وفى الولايات المتحدة : Special Assessments

للقياس والتقدير يظفر به ملاك العقارات التى سوف تقع على جانبى الشارع الجديد ، لأن قيمتها سترتفع ولذلك فان الهيئة العامة تشركهم فى نفقات العمل بالزامهم بدفع جزء منها هو ما يطلق عليه « مقابل التحسين » .

ومقابل التحسين يشترك فى خصائصه مع الرسم والضريبة ، فيشترك مع الرسم فى كونه مقابل خدمة خاصة ، ويشترك مع الضريبة فى كونه إجبارياً.

وللتمييز بين مقابل التحسين والرسم والضريبة نقول إن انشاء (كوبرى) مثلا يفيد المجموع ، كما يفيد أصحاب الأملاك المجاورة له ، والعابرين عليه ، فاذا عاد منه على الأملاك المجاورة له نفع كبير ، فأنه جزءاً من نفقات انشائه يسدد بواسطة مقابل التحسين يدفعه أصحاب تلك الأملاك ، ويسدد الباقى من حصيلة الضرائب التى يشترك فى دفعها جميع الأفراد . أما إذا كان معظم نفعه يعود على العابرين ، سدد جزء من نفقاته بواسطة رسم يدفعه كل من يمر على الكوبرى . وإذا كان انتفاع المجموع به يطغى على انتفاع ملاك الأراضى المجاورة وانتفاع العابرين فان نفقات انشائه كلها تسدد من حصيلة الضرائب .

وأول ما استعمل نظام مقابل التحسين فى ولاية نيويورك فى أواخر القرن السابع عشر ، ثم انتشر فى باقى الولايات المتحدة ، وقد طبق على المشروعات الآتية : انشاء الشوارع واضاءتها بالغاز والكهرباء ، وتظليلها بالأشجار ، وايصال مياه الشرب إلى المساكن ، وانشاء المجارى ، وتذليل الملاحة فى الأنهار ، وما إلى ذلك .

١٠٦ — ويشترط فى استعمال نظام مقابل التحسين اجتماع شرطين :

الأول : توفر النفع العام فى الأعمال التى يفرض مقابل التحسين للمساعدة تنفيذها .

الثانى : أن تكون المنفعة الخاصة التى يظفر بها ملاك العقارات من هذه الأعمال قابلة للقياس والتقدير حتى يمكن توزيع تكاليفها عليهم توزيعاً عادلا ووجود تلك المنفعة الخاصة هو الذى يميز مقابل التحسين عن الضريبة ، فاذا انعدمت المصلحة الخاصة لم تجز المطالبة بمقابل التحسين ، على أنه يكفى أن

تكون المنفعة الخاصة متوقعة الحصول لا حاصلة بالفعل ، كذلك يجب أن يكون مقدار مقابل التحسين متناسباً مع مقدار المنفعة الخاصة ، ولهذا فان مقابل التحسين لا يكون تصاعدياً ولا تسرى عليه الأحكام الخاصة بالضرائب كالإعفاء .

١٠٧ ـ ويستعمل مقابل التحسين للقيام بالاصلاحات العينية بخلاف الضرائب. والغرض منه الحصول على جزء من نفقات الانشاء ولذلك يختلف عن الرسم الذى يدفع عند كل طلب للخدمة .

أما نفقات الصيانة والإدارة فهى نفقات متجددة ولذلك تؤخذ من حصيلة الضرائب .

وأكثر استعمال نظام مقابل التحسين من الهيئات المحلية ، أما الدولة فلا تستعمله إلا نادراً .

ومن الدول التى تستعمل نظام مقابل التحسين غير الولايات المتحدة : انجلترا وبلجيكا وألمانيا .

نظام مقابل التحسين فى مصر :

١٠٨ ـ أدخل هذا النظام فى مصر بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ الصادر فى ٢٠ أبريل ١٩٥٥ (١) وجعل ذا أثر رجعى إذ نصت المادة

---

(١) وقبل ذلك صدر المرسوم بقانون رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٥٢ ، ينص على أنه « لمجلس المديرية أن يقرر أيضاً رسوماً إضافية على ضرائب الأطيان فى المديرية لمدة معينة بما يوازى تكاليف إنشاء ما يدخل فى حدودها من الطرق الاقليمية وتعديلها ورصفها وما يستلزم ذلك من أعمال صناعية ، ولا تكون هذه الرسوم نافذة إلا إذا صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم (الآن قرار من رئيس الجمهورية)» وهذه الفريضة وإن كان المشرع قد أطلق عليها اسم « رسم » إلا أنها من قبيل مقابل التحسين .

كذلك كان القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية يحتوى على نص (م ٤٥) يجيز للمجلس أن يفرض إتاوة على العقارات التى تنتفع من المشروعات العامة بحيث لا تجاوز نسبتها خمسين فى المائة من الزيادة فى قيمة هذه

٢٠ منه على العمل به من أول يناير سنة ١٩٥٣ ، وذلك ، على ما جاء فى المذكرة الإيضاحية للقانون ، لأن المشروعات العامة الكبرى التى ترتب عليها ارتفاع قيمة الأراضى والعقارات المبنية بدأت فى أوائل سنة ١٩٥٣ .

١٠٩ — ومقابل التحسين مورد من موارد المجالس المحلية التى تقع فى دوائرها مناطق التحسين ، ويسرى فى المدن والقرى التى بها مجالس محلية ، على العقارات والأراضى الواقعة فى مناطق يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال ذات نفع عام ، بينها القانون فى مادته الثانية وهى : « انشاء الطرق والميادين والكبارى والمجازات السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية ، أو تعديلها ، ومشروعات المجارى ، أو أية مشروعات أخرى ذات منفعة عامة يقرر مجلس الوزراء اضافتها اليها » .

وتعين مناطق التحسين التى يسرى المقابل على العقارات والأراضى الكائنة فيها بقرار من المحافظ (١) . ويسرى مقابل التحسين على العقارات والأراضى التى لا تبعد أكثر من مائة وخمسين متراً من حافة الطريق أو الميدان المزمع انشاؤه أو توسيعه أو تعديله .

وبالنسبة إلى انشاء أو تعديل الكبارى والمجازات السطحية والممرات

= العقارات : وقد ألغى هذا النص بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ المذكور .

لكننا نجد نصاً مماثلا فى قانون نظام الادارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هو الفقرة « ط » من المادة ٤ . ولعل واضع قانون نظام الادارة المحلية نقل هذا النص عن القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٠ دون أن يفطن إلى أنه ألغى .

(١) ينص القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ على أن تحديد مناطق التحسين يكون بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية ، بالاتفاق بين وزارة الشئون البلدية والقروية ، وبين الوزارة أو المصلحة المختصة . وقد حل وزير الاسكان والمرافق محل وزير الشئون البلدية والقروية (القرار الجمهورى رقم ١٣٥٦ لسنة ١٩٦١) . وفوض وزير الاسكان والمرافق محافظى المحافظات فى مباشرة اختصاصاته فى هذا الشأن (القرار الوزارى رقم ٤٠ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ١٠/١٢/١٩٦١)

السفلية ، يسرى المقابل على العقارات الكائنة فى المنطقة الواقعة حول الكوبرى أو المجاز أو الممر السفلى على بعد لا يتجاوز ثلاثمائة متر من محور الكوبرى أو المجاز أو الممر و ٣٠٠ متر من كل من نهايتى الكوبرى أو المجاز أو الممر .

وبالنسبة للمجارى العامة يسرى المقابل على العقارات التى تتصل مباشرة بطريق مزود بخط من شبكة المجارى ، وكذلك على العقارات التى تطل على طريق ليس به خط من شبكة المجارى متى كانت المسافة بينها وبين أقرب وصلة جديدة لا تزيد على مائة متر .

كيفية تحديد مقابل التحسين :

١١٠ — لتحديد مقابل التحسين تقدر قيمة العقار الداخل فى المنطقة (منطقة التحسين) قبل التحسين وبعده بواسطة لجنة خاصة ، روعى فى تشكيلها توافر العناصر الفنية والهندسية(١) .

وللمجلس المحلى حق الاعتراض على تقدير اللجنة أمامها . ولكل ذى شأن حق الطعن فى قرارات هذه اللجنة خلال ثلاثين يوماً أمام لجنة أخرى روعى فى تشكيلها تمثيل عنصر قضائى تتوافر به عوامل الثقة والاطمئنان . فعهد برئاستها إلى رئيس المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها العقار أو وكيلها(٢) ، وتفصل هذه اللجنة فى الطعن نهائياً .

---

(١) وهذه اللجنة تستأنس فى تقديرها بثمن شراء المالك الأخير للعقار وما أحدث فيه من تعديلات أو تحسينات ، وبثمن المثل فى الصفقات التى تمت فى مدة قريبة من وقت التقدير بشأن العقارات المجاورة الواقعة فى منطقة التحسين .

وهى مكونة من مدير أعمال من وزارة الاسكان والمرافق رئيسا ومن رئيس قسم التنظيم بالمجلس المحلى المختص (مهندس) ، وعضو من المجلس المحلى ، ومندوب عن تفتيش المساحة ، أعضاء

(٢) وبعضوية مراقب المراقبة الاقليمية بوزارة الاسكان والمرافق ، ومفتش المساحة ومفتش المالية ، وعضوين من أعضاء المجلس المحلى ، ويدفع رسم للطاعن أمامها مقداره : ١٠٫٠/٠ من المبلغ المتنازع عليه من مقابل التحسين على ألا يقل عن جنيه واحد ولا يزيد على عشرين جنيها . ويرد الرسم كله أو بعضه بنسبة ما يقضى به من طلبات الطاعن .

ويكون مقابل التحسين مساوياً لنصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل التحسين وبعده .

كيفية أداء مقابل التحسين :

١١١ — للتيسير على المالك فى أداء المقابل خوله المشرع حق الخيار ، خلال ستين يوماً من تاريخ اعلانه بالتقدير النهائى لقيمة العقار بين طرق ثلاث للوفاء بالمقابل :

(١) أن يؤدى المقابل فوراً .

(٢) أن يؤديه مقسطاً على عشرة أقساط سنوية متساوية . على أن تحل جميع الأقساط فى حالة التصرف فى العقار .

(٣) أن يؤديه كله أو بعضه عينا إذا كان العقار أرضاً فضاء .

وإذا لم يستعمل المالك حق الخيار المذكور فى خلال الميعاد المحدد ، ألزم بأداء المقابل فى حالات ثلاث تتحقق بها افادته مادياً من التحسين وهى :

(١) حالة بناء الأرض الفضاء ، أو تعلية المبنى القائم ، أو تعديله ، بحيث يترتب على ذلك زيادة فى ايراد العقار — ويكون تحصيل المقابل فى هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر ، يحل أولها عند الحصول على رخصة البناء أو التعلية أو التعديل .

(٢) حالة انتقال الملكية بالميراث — ويحصل المقابل فى هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر يحل أولها بعد سنة من تاريخ وفاة المورث .

(٣) حالة التصرفات الناقلة لملكية العقار — ويكون المقابل فى هذه الحالة مساوياً لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين ، كما قدرتها اللجنة ، وبين ثمن بيعه إذا زاد هذا الثمن على قيمته بعد التحسين ، ذلك أن مالك العقار قد أغفل استعمال حق الخيار المخول له ثم تصرف فى العقار بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين . أما إذا كان المالك قد استعمل حق الخيار فى ميعاده ،

فلا يسأل إلا عن مقابل تحسين مساو لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين وبعده ، ولو بيع العقار بعد ذلك بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين ، وقصد المشرع من ذلك حث المالك على استعمال حق الخيار فى ميعاده ، حتى لا يتعرض لدفع مبلغ أكبر .

وإذا حدث التصرف فى جزء من العقار استحق المقابل بنسبة هذا الجزء إلى العقار كله .

ويلاحظ أن وفاة المالك الذى استعمل حقه فى التقسيط وفقاً للقانون لا يترتب عليها تغير فى مواعيد أو قيمة الأقساط السنوية الباقية المستحقة التى يلزم بها الورثة .

التحصيل وضماناته :

١١٢ ـ يحصل مقابل التحسين المجلس المحلى ، وله فى جميع الأحوال أن يحصله عن طريق خصمه مما يستحق فى ذمته لذوى الشأن من تعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة أو للتحسين .

وضماناً لأداء مقابل التحسين نص القانون (٢٢٢ لسنة ١٩٥٥) فى المادة ١٥ منه على اعتباره ديناً ممتازاً على العقار على أن يأتى فى المرتبة بعد المصروفات القضائية والضرائب ، كما نص على أن يكون تحصيله فى حالة التأخير بطريق الحجز الإدارى . .

وبجانب ذلك حظر القانون (م ١٦) شهر أى تصرف ناقل للملكية عقار إلا بعد التحقق من أن هذا العقار لا يقع فى مناطق التحسين ، أو بعد أن يقدم صاحب الشأن شهادة من المجلس المحلى المختص بموافقته على إجراء الشهر .

كذلك نصت المادة ٢١ مكرراً من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو للتحسين والمضافة إليه بمقتضى القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٢ بأن « يصرف نصف قيمة العقارات المنزوع ملكيتها والتى تدخل ضمن مناطق التحسين ويعلى النصف الآخر

بأمانات المصلحة إلى حين تقديم ذوى الشأن شهادة من الجهة المختصة تفيد سداد مقابل التحسين عن هذه العقارات »

§ ٦ – الضرائب الخاصـــة

١١٣– الضرائب الخاصة إيرادات عامة لا تدخل فى أحد الأقسام السابقة ولذلك يجعلها معظم المؤلفين الايطاليين على حدة فى قسم خاص ، ويطلقون عليها اسما واحداً . وجميع ايرادات هذا القسم تشترك مع الضريبة فى كونها إجبارية ومن هنا كانت تسميتها بالضرائب ، ولكنها تختلف عنها فى مدى عموميتها ومن هنا كان وصفها بالخاصة .

والخصوصية تكون لأسباب مختلفة :

فقد تكون لأنه يراد من الضريبة الخاصة تغطية نفقات خدمة معينة لا نفقات كل الخدمات بوجه عام ومن هذا القبيل ضريبة الحفر ، ومعظم الضرائب المحلية فى انجلترا كرسم الفقراء ، والفرائض المعروفة فى فرنسا باسم Taxes parafiscales (١) .

وقد تكون الخصوصية لأن الضريبة تجبيها طوائف خاصة أو مؤسسات تقوم بوظيفة عامة لصالح جماعة معينة ، إذا أعطتها الدولة حق جباية ضرائب اجبارية من أعضائها أو من غيرهم ، وترجع الخصوصية إلى أن الذى يجبى الضريبة ليس الدولة ولا إحدى السلطات المحلية ، ولكن هيئة أخرى . ولأن الغرض منها رعاية مصالح هذه الطوائف الخاصة والمؤسسات ، ومن هذا القبيل الرسوم التى يدفعها الاسرائيليون فى بعض مقاطعات ايطاليا لهيئاتهم الخاصة للصرف منها على القيام بشعائرهم الدينية ، والدمغة التى أعطى المشرع المصرى لبعض النقابات الحق فى تحصيلها بقصد المساهمة فى تكوين رؤوس أموال لصناديق المعاشات والإعانات الخاصة بها كدمغة اتحاد نقابات المهن الطبية (٢).

---

(1) Kientz. Essai sur les Recettes parafiscales en France. Thèse Paris 1949.

(2) Jannaccone, I tributi Speciali, Torino, 1909.

§ ٧ - صعوبة التمييز بين بعض الايرادات العامة وبعضها الآخر

١١٤ - ليس من السهل فى بعض الأحيان التمييز بين الثمن العام والرسم والضريبة ، إذ كثيراً ما تتداخل بعضها فى بعض ، فاذا احتكرت الدولة مثلا انتاج سلعة أو خدمة معينة لبيعها للأفراد كالتنقل بالسكك الحديدية ، وكان ثمن البيع يتساوى مع تكاليف الإنتاج فان ما يدفعه الأفراد يعد ثمناً عاماً ، أما إذا زاد ثمن البيع عن تكاليف الإنتاج فان الفرق يعتبر نوعاً من أنواع الضريبة ، تنتهز الدولة فرصة طلب الفرد للسلعة أو الخدمة وتلزمه بدفعه لها .

وإذا قل الثمن العام عن تكاليف الإنتاج فان معنى ذلك أن الدولة تؤدى جزءاً من الخدمة دون مقابل وترى أن تسدد تكاليف هذا الجزء من حصيلة الضرائب ، وفى هذه الحالة يحسن أن يسمى المقابل « رسماً » لأن الغالب فى الرسم أن يقل عن تكاليف الخدمة .

وإذا تجاوز ما يدفعه الفرد كرسم تكاليف انتاج الخدمة ، عدت الزيادة نوعاً من أنواع الضريبة أيضاً .

١١٥ - يتضح من ذلك أن المقابل قد يشترك فيه وصفان، فيكون فى بعض الأحيان ثمناً وضريبة فى وقت واحد ، كما قد يكون رسماً وضريبة معا ، مما جعل بعض علماء المالية يطلقون عليه (Impôt-prix public) و (Impôt-tax) على التوالى(١) .

ويلاحظ أن العرف الإدارى قد جرى على اطلاق لفظ رسوم على بعض أنواع الضرائب،مثل الرسوم الجمركية ورسوم الإنتاج،مع أنها ضرائب حقيقية ، ولعل ما يبرر هذه التسمية هو عنصر الاختيار فى هذه الضرائب ، وهو فى الحقيقة اختيار ظاهرى، لأن المستورد إذا كان يستطيع عدم دفع الرسوم الجمركية بالامتناع عن الاستيراد ، فان التضحية التى يتحملها تفوق المنفعة

---

(١) ويطلق بعض علماء المالية الانجليز على النوع الذى يمتزج فيه الثمن بالضريبة : Quasi-Tax .

الناتجة عن عدم دفع الرسم. ولا يعدو الاختيار فى هذه الحالة أن يكون كاختيار التاجر بين دفع ضريبة الأرباح التجارية وبين عدم ممارسته للتجارة .

§ ٨ — الغـرامـات(١)

١١٦ — الغرامات والعقوبات المالية الأخرى كالمصادرة تمد الدولة ببعض الدخل ، ولكنها لا ترتبط بالدراسة المالية ، إذ ليس القصد منها الحصول على إيراد للدولة ، وانما القصد منها الرغبة فى منع الأفراد من ارتكاب أعمال معينة ، وهى غاية اجتماعية لا صلة لها بالنظام المالى .

ومع ذلك ، فقد يؤدى انخفاض مبلغ الغرامة إلى أن تتخذ الغرامة صفة الضريبة . كما قد يؤدى ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذ الضريبة صفة الغرامة ، فاذا حددت الدولة مثلا سرعة قصوى للسيارات وفرضت غرامة معتدلة تدفع فى كل مرة تتجاوز فيها السيارة هذه السرعة ، وحصلت هذه الغرامة فى مواعيد دورية لأمكن اعتبار هذه الغرامة « ضريبة سرعة » يمكن مقارنتها بالضريبة على البنزين ، فهذه ضريبة على تسيير السيارة ، وتلك ضريبة على سرعتها أما إذا كانت الغرامة مرتفعة وكان تكرار المخالفة يؤدى إلى زيادة الغرامة أو أو إلى سحب رخصة القيادة أو إلى السجن اعتبرت الغرامة عقوبة(٢) .

كذلك قد يؤدى ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذها صفة الغرامة ، إذا ترتب عليه قلة الحصيلة أو انعدامها ، كما لو زادت الدولة سعر الضريبة الجمركية على سلعة معينة زيادة تؤدى إلى قلة الكمية المستوردة أو امتناع استيرادها امتناعاً تاماً ، فتقل حصيلتها أو تنعدم مما يتعارض والغرض المالى .

§ ٩ — الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية

١١٧ — تنقسم الإيرادات العامة من حيث تكرارها الدورى إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية .

---

(١) الغرامات Amendes pénales بالفرنسية ، و Penalties بالانجليزية .

(2) Dalton. H., Principles of Public Finance. London, 1954, p. 20.

فالإيرادات العادية هى التى تتكرر فى مواعيد منتظمة ، كل سنة عادة ، إما لطبيعة المورد ، مثل إيراد ممتلكات الدولة ، أو بنص تشريعى كالضرائب والرسوم .

أما الإيرادات غير العادية فهى التى لا تتكرر فى مواقيت متوالية كحصيلة قرض أو ضريبة استثنائية على رؤوس الأموال ، أو ثمن بيع جزء من أملاك الدولة آل إليها لانقطاع الوارث ، أو عن طريق الهبة . وهذا التقسيم يقابل تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية .

§ ١٠ — الإيرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية

١١٨ — تنقسم الإيرادات العامة من حيث مصدرها إلى إيرادات اقتصادية وإيرادات سيادية .

فالأولى ويطلق عليها أيضاً إيرادات القانون الخاص هى التى تحصل عليها الدولة من أملاكها ، وتشمل الثمن الخاص والثمن العام .

أما الثانية وتسمى أيضاً إيرادات القانون العام فهى الإيرادات التى تحصل عليها الدولة جبراً من الأفراد ، بما لها من حق السيادة ، وتشمل الضرائب والرسوم ومقابل التحسين .

وسنكتفى بما قلناه عن مقابل التحسين والضرائب الخاصة ، وندرس فيما يلى دخل الدولة من أملاكها ثم الرسوم والضرائب .

الفرع الأول
دخل الدولة من أملاكها ومشروعاتها

الدومين العام والدومين الخاص (١) :

١١٩ — يطلق على أملاك الدولة اسم الدومين ،وينقسم من الوجهة القانونية إلى قسمين كبيرين :

(١) الدومين العام أو الأملاك العامة .

(٢) الدومين الخاص أو الأملاك الخاصة ويطلق عليه أيضاً الدومين المالي وكان يسمى فى مصر « أملاك الميرى الحرة » .

ويختلف الدومين العام عن الدومين الخاص اختلافاً كبيراً .

١٢٠ — فالدومين العام يتكون من أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالطرق العامة ، والموانئ ، والشواطئ ، والقلاع وما إلى ذلك . وهو يخضع لنظام خاص يحدده القانون الإدارى ، ولا يجوز بيعه ولا تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة ، ولا يغل فى الغالب إيراداً .

١٢١ — أما الدومين الخاص فتديره الدولة وتستثمره بصفتها مالكة ، ويخضع بوجه عام لقواعد القانون المدنى ويمكن التصرف فيه بالبيع وغيره ، كما يمكن للأفراد تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة(٢) ، وهو يغل فى الغالب إيراداً ، هو المقصود عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص . وقد كان الدومين الخاص هو المصدر الأول لايرادات الدولة فى العصور الماضية ثم أخذ يتضاءل تدريجياً حتى أصبح لا يعتد به فى معظم الدول ، إلا أنه بدأ أخيراً يستعيد بعض أهميته ، ولكن بعد أن اتخذ شكلا جديداً واتسعت أهدافه ، فقد نشأ دومين جديد عقارى وصناعى وتجارى يغاير الدومين القديم فى خصائصه وأغراضه ، ويشمل عدة مرافق تهدف إلى خدمة المصلحة العامة كالبريد والمواصلات الحديدية و المصانع النموذجية والمصانع الحربية ، وما إلى ذلك . وتزداد أهمية الدومين الخاص إلى حد كبير فى الدول التى تأخذ بالنظم الاشتراكية .

---

(١) الدومين العام: Domaine Public — الدومين الخاص Domaine Privé الدومين المالى Domaine Fiscal.

(٢) على أنه يلاحظ أن المادة ٩٧٠-٢ من القانون المدنى المصرى تنص ، بعد—

وينقسم الدومين الخاص إلى دومين عقارى ودومين منقول ودومين صناعى ودومين تجارى .

المبحث الاول
الدومين العقـارى

الدومين العقارى هو أقدم أنواع الدومين ويشمل الأراضى والغابات والمناجم ومجارى المياه .

§ ١ — الأراضى

١٢٢ — كانت الأراضى أهم مصادر الإيراد العادية فى العصور الوسطى فلما نمت وظائف الدولة ، وزادت النفقات العامة أصبحت إيرادات الأراضى غير كافية فأخذت الدولة تعتمد على الضرائب وباعت أراضيها ، لأن المعتقد أن استغلال الأفراد لها يفضل استغلال الهيئات العامة ، إذ تحتاج الزراعة إلى بذل عناية شخصية مباشرة لا يمكن أن تجارى الهيئات العامة الأفراد فيها .

الدومين العقارى فى مصر :

١٢٣ — كانت للخديو اسماعيل أملاك خاصة عرفت باسم « الدائرة السنية » قدرت سنة ١٨٧٦ بنحو ٤٥٠,٠٠٠ فدان وبلغ ما عليها من ديون تسعة ملايين من الجنيهات. وفى سنة ١٨٧٨ تنازل عنها الخديو اسماعيل للحكومة وفى نفس السنة تنازل أعضاء الأسرة الخديوية عن ٢٠٠ ألف فدان زيدت إلى ٤٢٥ ألف فدان سلمت إلى إدارة حكومية جديدة أطلق عليها « إدارة الدومين » وعقد قرض جديد بضمانتها فى سنة ١٨٧٨ سمى قرض الدومين بلغ مقداره ٨,٥٠٠,٠٠٠ جنيه .

وفضلا عن هذه الأراضى التى انتقلت ملكيتها إلى الحكومة بما عليها من ديون ،كان للحكومة أراض واسعة لا دين عليها قدرت بنحو مليون ونصف مليون من الأفدنة عهد بها إلى إدارة خاصة سميت «مراقبة أملاك الميرى الحرة».

= تعديلها بالقرار بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ على أنه : « لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق عينى عليها بالتقادم » . وأضاف القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٩ إلى ذلك : «كما لا يجوز التعدى عليها . وفى حالة حصول التعدى يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إداريا بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة » .

ثم أخذ فى بيع أراضى الدائرة السنية ، حتى تم بيعها وتسديد دينها فى سنة ١٩٠٥ وبقى للحكومة ٣,٢ مليوناً من الجنيهات ، أما أراضى إدارة الدومين فظلت هذه الإدارة تستغلها وتبيع منها وتستخدم المتحصل فى سداد قرض الدومين حتى تم تسديده فى ديسمبر سنة ١٩١٢ واستولت الحكومة على ما بقى من تلك الأراضى وأضافته إلى أملاكها الأخرى وعهدت بكل ذلك إلى « مصلحة الأملاك الأميرية » التى أنشأت فى سنة ١٩١٣ بادماج إدارة الدومين مع مراقبة أملاك الميرى الحرة .

وتبلغ مساحة أراضى الحكومة نحو مليون ونصف مليون من الأفدنة (من بينها ما يزيد على مليون فدان أراض بور) . وهو ما يعادل سدس جميع الأراضى (ماعدا الصحارى) تقريباً ، وهى نسبة كبيرة ، وقد أخذت الحكومة منذ مدة فى البيع منها لصغار المزارعين ، وتقسيط الثمن على آجال طويلة .

§ ٢ — الغابات

١٢٤ — إن الأسباب الاقتصادية التى استلزمت بيع أراضى الدومين القابلة للزراعة لا تصلح بالنسبة للغابات ، لأن المصلحة العامة تستدعى احتفاظ الدولة بها ، إذ لها تأثيرات جوية عظيمة النفع فى تلطيف الحرارة وتهدئة الرياح واعاقة السيول وحفظ التربة ، فضلا عن أن استغلال الهيئات العامة لها يفضل استغلال الأفراد لعدة أسباب أهمها :

١ — طول مدة الدورة الإنتاجية للغابات : لأن الفترة التى تمر بين انبات الغابة وبلوغ ثمرها أطول من حياة الإنسان، ولهذا السبب يقل استثمار رؤوس الأموال الخاصة فى زراعة الغابات ، بل على العكس ، يميل ملاكها إلى اقتلاع الأشجار لا إلى انباتها ، ولهذا كانت زراعة الغابات تلائم الهيئات العامة ولا تلائم الأفراد .

٢ — بساطة زراعتها : زراعة الغابات أبسط أنواع الزراعة ، إذ تنمو الأشجار من تلقاء نفسها ولا تتطلب بذل مجهود كبير ، ولذلك فليس للاقتصاد الخاص أية ميزة على الاقتصاد العام فى هذا الشأن .

٣ - قلة نفقاتها : تحتاج الدولة إلى عدد من حراس الغابات للحراسة سواء أكانت الغابات ملكاً للأفراد أم ملكاً لها . وما دامت الحراسة تكلف الدولة نفقات على أية حال ، فالأفضل أن تكون الغابات ملكاً لها . وتكاليف الغابات ليست فى الحقيقة بالضخامة الظاهرة ، إذ يجب أن تطرح منها نفقات الحراسة التى ستتحملها الدولة على كل حال .

٤ - كثرة المحصول وجودة نوعه : تنتج الأشجار أكبر محصول من الخشب وأجوده نوعاً إذا قطعت فى سن معينة ، ومن جهة أخرى لكى لا تكون نفقات قطع الأخشاب كبيرة ، ينبغى أن تكون كمية الخشب المقطوعة كبيرة وهذا لا يمكن إجراؤه إلا فى الغابات المتسعة ، أما فى الغابات القليلة الاتساع فتنتج محصولا أقل كمية وجودة . والغابات الكبيرة لا يمكن أن يمتلكها غير الدولة ، ولذلك كانت غابات الدولة تفضل غابات الأفراد فى أنها تخضع لتلك الطريقة من طرق الاستغلال .

§ ٣ - المناجم

١٢٥ - لا يتفق الاقتصاديون فيما يجب عمله بالنسبة للمناجم ، فالبعض مثل فاجنر (Wagner) يستحسن بيعها قائلا بأن الدولة ليست لديها الكفاية لاستغلالها بطريقة اقتصادية ، ويرى البعض الآخر أن المناجم تمد الصناعات بالمواد الأولية اللازمة وأن على الدولة أن تمتلكها أو تسعى فى الحصول عليها وبهذا يستفيد المجموع من تلك الثروات الطبيعية . ويتعلق الأمر باستغلال المناجم أكثر من تعلقه بملكيتها ، إذ يمكن التوفيق بين صالح المجموع وصالح الإنتاج إذا احتفظت الدولة بملكية المناجم وعهدت باستغلالها إلى منشآت خاصة نظير أجر سنوى معين أو نسبة مئوية من الأرباح أو الاثنين معاً ، مع الإشراف عليها صيانة للثروة المعدنية .

وهناك حالات تفرض فيها المصلحة القومية على الدولة أن تتولى بنفسها استغلال المناجم وأهمها :

(١) فترة الانتقال من الاقتصاد الزراعى إلى الاقتصاد الصناعى .

(٢) فترة الكساد حتى تتفادى غلق المناجم وبطالة العمال واعانتهم .
(٣) عند احجام المشروعات الخاصة ، حتى لا يتوقف تموين النشاط الصناعى فى الدولة .

وتعطى بعض الدول ملكية المنجم لمن اكتشفه ، ويعطيها البعض الآخر لمالك الأرض أو للدولة . ومعظم الدول الحديثة تعتبر المناجم التى تكتشف فى أرض الأفراد ملكاً للدولة لا لصاحب سطح الأرض ، على اعتبار أن المعادن الموجودة بباطن الأرض هبة من هبات الطبيعة ، لا فضل فى وجودها لمجهود صاحب الأرض .

وقد أخذ الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ بهذا المبدأ فنص فى المادة ١١ منه على أن الثروات الطبيعية سواء فى باطن الأرض أو فى المياه الإقليمية وجميع مواردها وقواها ملك للدولة ، وهى التى تكفل حسن استغلالها ، وكان هناك نص مماثل فى دستور سنة ١٩٥٦ (م ٢٦) .

وقد أممت كثير من الدول بعد الحرب العالمية الثانية مناجم الفحم التى يستغلها الأفراد والشركات .

المناجم فى مصر

١٢٦ — تفضل مصر الاستغلال الحر على الاستغلال الحكومى، وتبيح للجميع حق البحث عن المعادن فى أراضيها مقابل دفع رسوم مقررة ، فاذا وجد المعدن تؤجر المنجم للمكتشف لمدة ٣٠ سنة بايجار سنوى ، ويدفع اتاوة سنوية بواقع نسبة معينة فى المائة من ثمن المحصول قبل نقله بعيداً عن المنجم ، تستنزل منها قيمة الايجار

وينظم شئون المناجم فى مصر القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ١٤ مارس(١) . أما البترول فله نظام خاص .

---

(١) المعدل بالقرارين بقانونين رقم ٧١ لسنة ١٩٥٧ ، ورقم ٨١ لسنة ١٩٦٤ ، وينظر قراروزارى رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٩ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ ، المعدل بالقرار الوزارى رقم ٩٣ لسنة ١٩٦٢ ، وينظر أيضاً القرار —

٤ — مجـارى الميـــــاه

١٢٧ — أصبحت لمجارى المياه أهمية كبرى لمشروعات توليد الكهرباء . بجانب أهميتها للرى . وتحتفظ معظم الدول بملكية مجارى المياه ، وتترك استغلالها للمشروعات الخاصة بطريق الامتياز ، مقابل دفع اتاوة لمدة طويلة ، كخمسين أو ستين عاماً ، وتستولى فى نهاية مدة الامتياز على جميع الآلات والأدوات .

ولقد أممت بعض الدول كفرنسا مشروعات توليد الكهرباء بها وفى مصر تقوم الحكومة الآن بمشروع توليد الكهرباء من خزان أسوان ، ومن السد العالى .

المبحث الثانى

الدومـين المنقـول

١٢٨ — تمتلك الهيئات العامة كثيراً من الأموال المنقولة كأثاث مكاتبها والأدوات التى تحتاج إليها ، ولكن المقصود بالدومين المنقول هنا الأوراق المالية ، لأنها هى التى تغل ايراداً .

ولا يحبذ علماء المالية العامة تملك الدولة للأوراق المالية إذا كان غرضها الحصول على إيراد منها فحسب ، لأن أرباحها تتقلب تقلبات كبيرة لا تلائم ما تتطلبه ميزانية الهيئات العامة من ثبات نسبى ، هذا فضلا عن أن الحصول عليها يستلزم وجود فائض فى الميزانية ، أو اعتماد مبالغ لشرائها . فاذا كان فى الميزانية فائض ، أوكانت الايرادات تسمح باعتماد مبالغ للشراء ، فأنه من الأنفع استعمال هذه المبالغ إما فى سداد الدين العام ، أو فى تحسين المرافق العامة أو فى تخفيف عبء الضرائب .

= بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، المعدل بالقرار بقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٦٠ .

على أنه قد يكون غرض الدولة من تملك الأوراق المالية ليس الحصول على إيراد ، وانما رعاية مصلحة سياسية كتملك الحكومة الانجليزية بعض أسهم شركة قناة السويس السابقة فقد كان هذا يعطيها سلطة فى إدارة القناة . أو رعاية مصلحة اقتصادية ، كتملك الحكومة المصرية فيما سبق نصف أسهم بنك التسليف الزراعى والتعاونى وغيره من شركات الاقتصاد المختلط . فقد شجع ذلك أصحاب رؤوس الأموال على استثمار رؤوس أموالهم فى تلك المشروعات ، وساهم فى إقامة مشروعات التنمية الاقتصادية التى تحتاج البلاد البلاد إليها . أو رعاية مصلحة اجتماعية واقتصادية كتأميم البنوك وشركات التأمين والشركات ذات الأثر الكبير فى اقتصاد الجمهورية العربية المتحدة وتملك الدولة ، فى مبدأ الأمر ، لنصف رأس مال بعض الشركات الأخرى فيها ، وما زادت قيمته على عشرة آلاف جنيه بالنسبة للمساهم الواحد من أسهم بعض الشركات الأخرى فيها أيضاً (القرارات بقوانين رقم ١١٧ و١١٨و١١٩ لسنة ١٩٦١ الصادرة فى يوليه تلك السنة) ثم تأميم معظم الشركات والمنشآت ذات الأثر فى الاقتصاد المصرى فى السنوات التالية .

المبحث الثالث

الدومين الصناعى

١٢٩ — يشمل الدومين الصناعى جميع المنشآت الصناعية التى تديرها الدولة طبقاً لقواعد وشروط مماثلة لإدارة الهيئات الخاصة . وقد كثر الجدل حول ما إذا كان للدولة أن تقوم بالمشروعات الصناعية ، وأن تتوسع فيها ، أم أن الأفضل أن تترك أمرها للجهود الخاصة .

وإذا تركنا جانباً الأحوال التى تقوم فيها الدولة بمشروعات صناعية بغية الحصول على ايراد منها ، والتى يكون محور المفاضلة فيها مقدار الإيراد الذى ينتج عن قيام الدولة بنفسها بالمشروع ، أو عن تركه للجهود الخاصة مع فرض الضرائب على أرباحه فان الأمر يتوقف على النظام الذى تتبعه الدولة ،

فاذا كانت تتبع النظام الرأسمالى فانها لا تقوم بالمشروعات الصناعية إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة تستلزم ذلك .

ويكون الدخل الناتج عنها ثمناً عاماً .

وأهم الصناعات التى تصلح لأن تقوم بها هيئة عامة فى دولة تتبع النظام الرأسمالى ، هى :

(١) الصناعات التى ينشأ عنها ضرر للمجموع إذا قام بها مشروع خاص . كالصناعات الحربية .

(٢) المشروعات التى تتجه بطبيعتها نحو الاحتكار ، كمشروعات المياه والنور والترام ، لأن احتكارها يزيد من مقدرة القائمين بها على استغلال الجمهور ، يضاف إلى ذلك أن الاحتكار يؤدى إلى تقليل نفقاتها مما يساعد الهيئات العامة على القيام بها .

(٣) الصناعات النموذجية .

(٤) مشروعات التنمية الاقتصادية فى البلاد الناشئة أو المتخلفة ، لقلة رءوس الأموال الخاصة أو احجامها .

(٥) المشروعات التى تستهدف مكافحة الكساد والبطالة فى البلاد المتقدمة اقتصادياً .

(٦) المشروعات التى تستهدف منها الدولة أغراضاً غير اقتصادية ، كمشروعات السكك الحديدية ، فان المصلحة العامة لا تستلزم انشاء وإدارة الحديدية المنتجة من الوجهة الاقتصادية فحسب ، ولكن تستلزم أيضاً انشاء الخطوط المفيدة من الوجهة الاستراتيجية ، والخطوط التى تربط المراكز الصغيرة حتى ولو كانت غير منتجة ، مما لا تقدم على القيام به المشروعات الخاصة التى لا تنشد غير الربح .

أما إذا كانت الدولة تتبع النظام الاشتراكى فان مجال تدخلها فى الاقتصاد القومى يتسع كثيراً ليشمل على الأقل القطاعات الرئيسية للاقتصاد القومى .

وفى مصر أصبح القطاع العام ، بعد تطبيق النظام الاشتراكى ، يستوعب الجانب الأكبر من المشروعات الصناعية ، وأنشئت مؤسسات عامة للاشراف عليها تتبع الوزارات المختلفة .

المبحث الرابع
الدومين التجـــارى

١٣٠ – لا يحبذ علماء المالية العامة التقليديون كذلك قيام الهيئات العامة بعمليات تجارية بغية الحصول على ايراد منها فحسب ، ويرون أن تلك العمليات لا تلائم الهيئات العامة ، إذ أن معرفة الأسواق معرفة تامة . وسرعة البت والتنفيذ ، التى تعتبر ضرورية لنجاح العمليات التجارية ، لا تتوافر فى غالب الأحوال ، فى اعتقادهم ، لدى المنشآت التجارية التى تديرها الهيئات العامة ، ولذا يجب أن تقتصر تلك الهيئات على عمليات بيع منتجات أراضيها وغاباتها ومناجمها . على أن الهيئات العامة تقوم فى الدول ذات النظم الاشتراكية بالعمليات التجارية وفى مصر تستقل الدولة ، بعد تطبيق النظام الاشتراكى بالتجارة الخارجية ، وتقوم بجزء كبير من التجارة الداخلية .

١٣١ – كذلك يرى البعض أن عمليات البنوك لا تلائم الهيئات العامة بوجه عام ، ويستثنون من ذلك عملية اصدار البنكنوت لأهميتها الكبرى ، وقد كانت البنوك الخاصة فى معظم الدول تقوم بتلك العملية تحت اشراف الدولة ورقابتها حتى الحرب العالمية الثانية ، ثم أخذ كثير من الدول فى تأميم بنوكها المركزية بعد تلك الحرب ، كما فعلت انجلترا وفرنسا ، وأممت الجمهورية العربية المتحدة البنك الأهلى المصرى فى فبراير ١٩٦٠ ، بعد أن أصبح بنكاً مركزياً بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

١٣٢ – وتقوم بعض الدول الآن بانشاء صناديق تأمين وصناديق إدخار ، وتأسيس هيئات تتولى اقراض ذوى المهن والحرف . وفى مصر ساهمت الحكومة فى رأس مال بنك التسليف الزراعى والتعاونى والبنك الصناعى وبنك الجمهورية وانشأت بنك الائتمان العقارى ، وصناديق للتأمين والمعاشات

للعاملين بها . ثم أممت بنك مصر فى فبراير سنة ١٩٦٠،وأممت البنوك التابعة لرعايا دولتى انجلترا وفرنسا بعد العدوان الثلاثى على مصر فى أكتوبر ١٩٥٦ وأممت البنك البلجيكى فى ديسمبر ١٩٦٠ . وفى يوليه سنة ١٩٦١ أممت البنوك الأخرى كلها وشركات التأمين ، كما سبق القول (١) .

على أنه يلاحظ أن الغرض الأساسى للدولة من قيامها بتلك العمليات ليس الحصول على دخل ولكن أداء خدمات لبعض طوائف الشعب .

١٣٣ — والخلاصة أنه إذا كانت هناك نواح يميل فيها الدومين الخاص فى الدول ذات النظام الرأسمالى إلى التناقص والانقراض كالأراضى ، فان هناك نواح أخرى تميل الدولة إلى الاحتفاظ به فيها كالغابات ، ونواح يظهر فيها الدومين الخاص فى أشكال جديدة تزداد اتساعا ونموا، ومما تنبغى ملاحظته أن القصد من الاحتفاظ بالدومين فى العصر الحديث غيره فى العصور الماضية ، فقد كان الغرض منه فى تلك العصور الحصول على إيراد للدولة ، أما الآن فان الغرض منه المساعدة على أداء خدمات عامة ولذلك فان وجود دومين خاص يعد سبباً للانفاق أكثر منه بابا للايراد .

المبحث الخامس

أساليب إدارة المشروعات العامة

١٣٤ — المشروعات العامة فى الدول ذات النظام الرأسمالى إما أن

---

(١) اقتضت الظروف بعد الاعتداء البريطانى الفرنسى الاسرائيلى على مصر فى أواخر أكتوبر سنة ١٩٥٦ فرض الحراسة على الأموال البريطانية والفرنسية ، وصدور قوانين تمصير البنوك وشركات التأمين والوكالات التجارية ، وترتب على ذلك أن تملكت الدولة رؤوس الأموال التى كانت مملوكة لبريطانيين وفرنسيين فى الشركات التى وضعت تحت الحراسة ، من بنوك وشركات تأمين وشركات تجارية ، وغزل ونسيج ، ونقل، وعهد بالاشراف عليها إلى المؤسسة الاقتصادية ثم إلى المؤسسات العامة النوعية الأخرى التى أنشئت فيما بعد (راجع القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ ، وغيره من القرارات الجمهورية التى عدلت فى هذه المؤسسات وأنشأت مؤسسات أخرى جديدة) .

تديرها الهيئات العامة بنفسها مباشرة أو تعهد بها إلى هيئات خاصة تمنحها امتيازاً ، على أن يكون لها حق الرقابة عليها وتحديد أثمان ما تقوم به من خدمات للأفراد . وقد تضمن لأسهمها وسنداتها حداً أدنى من الأرباح والفوائد ، كما قد تشاركها الأرباح فى بعض الأحوال .

واختيار إحدى هاتين الطريقتين يرتبط بملابسات كل حالة ، ويعتبر علماء المالية العامة التقليديون الصناعات الآتية غير صالحة لأن تديرها الهيئات العامة مباشرة ولذلك فالأفضل فى رأيهم أن تعهد بها إلى منشآت خاصة وتكتفى بالرقابة عليها .

(١) الصناعات المعقدة من الوجهة الفنية .

(٢) الصناعات التى لما تستقر ولا تزال معرضة للتحولات الفنية لأنها تحتاج إلى التجديد المتواصل فى آلاتها ونظمها مما لا تقدر الهيئات العامة على القيام به بالسرعة الواجبة .

(٣) الصناعات التى يمكن أن تمد الخزانة العامة بدخل صاف كبير أو ينتج عنها خسائر جسيمة ، لأن الهيئات العامة عند قيامها بهذه الصناعات قد تحيد عن القواعد السليمة فتقلل من استهلاكاتها لكى تزيد فى الايراد أو تخفى خسائر حقيقية .

الاستغلال المباشر :

١٣٥ — وينبغى عند قيام الدولة بالمشروعات الصناعية بنفسها أن تديرها طبقاً للأساليب التجارية ، ومن الأفضل أن تفصل ميزانيتها عن ميزانية الدولة حتى يمكن وضعها طبقاً للأصول التجارية من حيث حساب جميع التكاليف كاستهلاك المبانى والآلات ، وتكوين الاحتياطيات العامة والخاصة ، ويجب فيما يتعلق بالعاملين بها ، أن تقترب أساليب معاملتهم من حيث التعيين والعلاوات والترقية وغيرها من مثيلاتها فى المشروعات الخاصة . ويمكن للدولة أن تصل إلى هذا الغرض بأن تكتفى بتعيين مدير تختاره من ذوى المقدرة الإدارية الكبيرة بغض النظر عن لونه السياسى حتى تبتعد بالمشروع

عن الأهواء السياسية ، ثم تترك له الحرية فى تنسيق العمل ، والسير بالمشروع فى الطريق الذى يؤدى به إلى أكبر درجة من النجاح . ويجب أن ينال مدير المشروع والعاملون به نصيباً من نجاحه على قدر مساهمة كل منهم فيه . بهذا تتلافى الدولة كثيراً من العيوب التى تقف حجر عثرة فى سبيل نهوض المشروعات العامة .

شركات الاقتصاد المختلط :

١٣٦ — تستعمل كثير من الدول الحديثة فى إدارة المشروعات العامة ما يعرف « بشركات الاقتصاد المختلط » فتشترك الدولة مع الأفراد والمنشآت الخاصة فى رأس مال المشروع وإدارته وأرباحه ، وقد بدأ هذا النظام فى ألمانيا وبلجيكا وانتشر فى غيرهما من الدول لمزاياه التى أهمها :

(١) أنه يتجنب مساوىء كل من الاستغلال الحكومى المباشر والاستغلال الرأسمالى ؛

(٢) أنه يوفق بين المصالح المتعارضة : مصلحة أصحاب الأعمال ، ومصلحة العمال ومصلحة المستهلكين .

(٣) أنه يحتفظ للأمة بنصيبها فى إدارة واستغلال مصادر ثروتها الطبيعية .

وقد أنشىء فى مصر فى عهد الثورة كثير من شركات الاقتصاد المختلط منها شركة الحديد والصلب المصرية وشركة الصناعات الكيماوية المصرية .

التأميم :

١٣٧ — كذلك عمدت بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية إلى مايعرف « بالتأميم » (١) والمقصود به أن تستولى الأمة ممثلة فى الدولة على بعض مصادر الثروة الطبيعية وبعض الصناعات ذات الأهمية الاقتصادية أو السياسية ، كتأميم مناجم الفحم فى فرنسا وانجلترا وتأميم بنك فرنسا وبنك انجلترا ، وقد أدى التأميم فى بعض الدول إلى خسائر سنوية مطردة كما حدث فى فرنسا . وأفلح

---

(1) Nationalisation.

فى البعض الآخر كما حصل فى انجلترا ، ويرجع ذلك إلى احتفاظ الدولة الثانية بعد التأميم بأساليب الإدارة الحرة للمشروعات المؤممة . وقد نتج عن التأميم فى انجلترا توحيد عملية الإنتاج فكان أقرب إلى الترشيد منه إلى التأميم

وأممت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الثانية بعض الصناعات اللازمة للمجهود الحربى كصناعة بناء السفن والطائرات والسيارات وصناعة الذخائر، ولكنها تخلت عن الكثير منها للجهود الخاصة بانتهاء الحرب .

أما فى الدول ذات النظام الاشتراكى فان الدولة تدير جميع المشروعات ذات الأثر فى الاقتصاد القومى بنفسها عن طريق المؤسسات العامة والهيئات العامة التابعة لها .

ويؤمم النظام الشيوعى جميع مصادر الإنتاج من زراعية وصناعية وتجارية وتقوم الدولة بادارتها. وقدسبق أنذكرنا أن الجمهورية العربية المتحدة أممت جميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات ذات الأثرالكبير فى اقتصادناالقومى، وتديرها الدولة رأساً عن طريق المؤسسات العامة والهيئات العامة التى تتبعها.

الفرع الثانى

الرسـوم

تعريف الرسم ومميزاته :

١٣٨ — الرسم(١) مبلغ من النقود ، يدفعه الفرد لهيئة عامة ، نظير خدمة معينة ذات نفع عام ، تؤديها له بنـاء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها فى نفس الوقت الفرد الذى طلبها والمجموع .

وأهم ما يميز الرسم شيئان : الخدمة الخاصة التى يحصل عليها دافع الرسم وعنصر الاختيار فى دفعه وهو اختيار ظاهرى كما سنرى .

الخدمة الخاصة :

١٣٩ — تتميز الخدمة التى يؤدى الرسم فى مقابلها بقابليتها فنياً واقتصادياً للتجزئة ، وبانتظام الطلب عليها ، وهى قد تكون :

(١) عملا يقوم به عامل عام لمصلحة الفرد كتوثيق عقد ، أو اثبات تاريخ ، أو قيد دعوى قضائية ، أودخول امتحان عام ، أو القيام بتبخير زراعى أو تطهير صحى ... الخ .

(٢) أو امتيازاً خاصاً يمنح لفرد معين ، كرخصة صيد ، أو رخصة شغل طريق عام ، أو رخصة حمل سلاح ، أو منح جواز سفر ، أو رخصة قيادة سيارة خاصة ... الخ .

---

(١) بالفرنسية : Taxe وبالانجليزية : Fee بعض المراجـع :
Ricca-Salerno, P.; Studi Sulla teoria delle Tasse, 1928.
De Francisci Gerbino : Le tasse nella dottrina e nel diritto finanziario. 1912.

(٣) أو تسهيلا من الدولة لمباشرة أحد الأفراد لعمله أو مهنته ، كرسوم الأرصفة التي تفرض على مرسى السفن ، ورسوم الموانى والمنائر ... الخ .

(٤) أو السماح له باستعمال مرفق عام استعمالا غير عادى ، يكلف الدولة نفقات اضافية ، كمرور سيارات النقل الثقيلة على الطرق .

وينبغى أن يكون الغرض الأول من القيام بالخدمة النفع العام ، وليس الحصول على دخل . أما مبلغ الرسم فهو مساهمة من الفرد فى نفقات أداء الخدمة (١).

عنصر الاختيار :

١٤٠ — يبدو لأول وهلة أن الرسم اختيارى ، إذ لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة ، على أن الاختيار هنا فى الحقيقة ظاهرى ، لأنه ليس حراً ، إذ لا يستطيع الفرد إلا أن يطلب الخدمة وإلا عرض مصالحه للضياع ، أو نفسه للعقاب ، أو حرمها من ميزة معينة . ولهذا اعتبرنا الرسم من الإيرادات السيادية . ويرجع هذا الإلزام إلى أن الخدمة لا يمكن أن يؤديها غير الدولة أو إحدى السلطات العامة ، فللفرد مثلا أن يختار بين أن يسجل ملكية عقاره ويدفع رسوم التسجيل ، وبين ألا يسجلها ولا يدفع تلك الرسوم ، على أنه لا يستطيع إلا أن يسجل ملكيته حتى لا يتعرض حقه للضياع ، كذلك للصائغ أن يختار بين أن يدمغ المصوغات التى يبيعها ويدفع الرسم المقرر وبين ألا يدمغها ولا يدفعه ، على أنه لا يستطيع إلا أن يدمغها وإلا عرض نفسه للعقوبة

---

(١) يلاحظ أنه إذا كان عنصر المنفعة أو الفائدة التى تعود على المكلف من دفع الرسم يوجد فعلا فى حالات كثيرة ، أو يمكن تصور وجوده مع بعض التسامح فى حالات أخرى ، فان هناك حالات لا يوجد فيها أصلا ، كما أن هناك حالات يكون فيها هذا العنصر ظاهرياً فقط ، إذ يعتمد على وضع مصطنع ، كما لو فرضت الدولة قيوداً على نشاط الأفراد ، وقررت رسوماً لرفع هذه القيود . ولذلك يعرف بعض العلماء (Giannini) الرسم بأنه « فريضة يقررها القانون مقابل نشاط تقوم به هيئة عامة تجاه المكلف حتى ولو لم يطلبه ، وحتى ولو كان غير نافع له » .

التى قررها القانون لكل من يبيع مصوغات غير مدموغة . وللطالب أن يختار بين أن يطلب العلم فى الجامعة ويدفع الرسوم الجامعية وبين ألا يدخل الجامعة ولا يدفعها ، وهو لا يستطيع إلاأن يدفع الرسوم ليدخل الجامعة ، إذا أراد ألا يحرم نفسه من ميزة التعليم الجامعى .

١٤١ — يتضح من الأمثلة السابقة أن طبيعة الإجبار ليست واحدة دائماً، فأحياناً يكون الإجبار قانونياً، كما هو الحال فى رسوم دمغة المصوغات فى مصر ، وأحياناً يكون الإجبار أدبياً، ينتج عن رغبة الشخص فى الاستفادة من خدمة معينة يضعها القانون تحت تصرفه ، ولا يلزمه بالافادة منها ، كما هو الحال فى الرسوم الجامعية ، لهذا رأى بعض الكتاب تقسيم الرسوم إلى قسمين : رسوم إجبارية (Taxes obligatoires)،ورسوم اختيارية (Taxes facultatives) ، وبنى على هذا التقسيم ضرورة اجازة السلطة التشريعية للرسوم التى من النوع الأول ،دون التى من النوع الثانى . وهذا القول محل نظر ، لأن الاختيار فى النوع الثانى اختيار صورى فى حقيقته .

النتائج المترتبة على كون الرسم مقابل خدمة خاصة :

١٤٢ — يترتب على كون الرسم مقابل خدمة خاصة عدة نتائج أهمها :

(١) أن سعر الرسم لا يختلف باختلاف مركز الفرد المالى بخلاف الحال فى الضرائب ، لأن الرسم يدفع فى مقـــابل فائدة خاصة ، أما الضريبة فلا توجد علاقة بين ما يدفعه الفرد منها وبين ما يستفيده شخصياً من الخدمات العامة . على أن انتشار فكرة مجانية الخدمات العامة فى العصر الحديث جعل المشرع يسير فى طريق الإعفاء من الرسوم أو خفضها بالنسبة لذوى الدخول الصغيرة ، كالاعفاء من الرسوم القضائية والتخفيض أو الإعفاء من الرسوم المدرسية :

(٢) أنه إذا ترك القانون الذى يقرر الرسم تحديد سعره للسلطة الإدارية فلا يجوز لها أن تحدد سعراً أعلى مما تستلزمه تكاليف أداء الخدمة .

(٣) أن المستفيد من الخدمة هو الذى يتحمل الرسم ، فاذا صدر قانون يفرض رسماً نظير نقل القمامة من المنازل، دون أن يحدد من الذى يجب عليه دفع الرسم ، فان المستأجر هو الذى يجب أن يتحمله وليس المالك ، لأن المستأجر هو الذى يستفيد من الخدمة .

وجوب موافقة البرلمان لاجازة الرسم :

١٤٣ — يترتب على الصفة الإلزامية للرسوم ضرورة موافقة البرلمان عليها فى الدول الدستورية . إذ لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد فى مقابل أداء الخدمات العامة إلا بواسطة البرلمان (١) ، لأن القاعدة فى تلك الدول هى مجانية الخدمات العامة ، ولا يمكن مخالفة تلك القاعدة إلا بقانون . ولذلك فالرسم لا يمكن فرضه إلا بقانون أو بناء على قانون، يكتفى فيه بتقرير مبدأ الرسم ، ويترك تعيين شروط دفعه وسعره إلى سلطة أخرى .

ويترتب على ذلك عدة نتائج منها :

(١) أن أية سلطة إدارية لا تستطيع تقرير رسوم ما لم يعطها القانون هذا الحق .

(٢) أنه إذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على إذن من الإدارة فليس لها أن تعلق الحصول على الإذن على دفع رسم ما دام القانون لم يقرره .

(٣) أنه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن فى دفع مبلغ أكبر مما قررة القانون .

---

(١) من هذا القبيل ما نصت عليه الفقرة الثانية من كل من المواد ٩٤ من دستور سنة ١٩٥٦ ، و ٢٧ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) و ٧٠ من الدستور المؤقت (سنة ١٩٦٤) من أنه « لا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا فى حدود القانون » .

الفرق بين الرسم والضريبه والثمن العام :

١٤٤ — يتضح مما تقدم الفرق بين الرسم والضريبة من جهة، وبين الثمن العام من جهة أخرى ، فبينما القانون ضرورى لفرض الضريبة أو لتقرير الرسم ، فأنه ليس ضرورياً لتحصيل الثمن : قد يكون القانون ضرورياً لإنشاء مشروع صناعى ، أو السماح لهيئة محلية بانشائه ، أو لمنح احتكار لمنشأة لأن الاحتكار يمس حرية الصناعة أو التجارة ، ولكن متى أنشأ المشروع الصناعى فان للدولة أن تحصل منه الايرادات التى تسمح بها عمليته .

ويترتب على ذلك :

(١) أنه لا يمكن تحصيل الضرائب والرسوم إلا إذا صدرت الميزانية بخلاف الثمن إذ يمكن تحصيله ولو لم تصدر الميزانية ، و السبب فى ذلك أن الميزانية بالنسبة للضرائب والرسوم عمل تقدير لمبالغها، وإجازة بتحصيلها أما بالنسبة للثمن العام فهى عمل تقدير فقط .

(٢) أن الثمن يحدد بواسطة الإدارة القائمة بالمشروع (بقرار من رئيس الجمهورية أو من الوزير المختص) بخلاف الحال بالنسبة للضريبة والرسم ، إذ تحدد الضريبة بقانون ، ويحدد الرسم بقانون أو بناء على قانون .

الاعتبارات التى يجب مراعاتها عند تحديد الرسم :

١٤٥ — لما كان المستفيد من الخدمة التى يجبى فى مقابل أدائها رسم ، هو الفرد الذى يطلبها والمجموع ،فان نفقة أداء الخدمة، كقاعدة عامة ، توزع بين الأفراد الذين يطلبون الخدمة وبين المجموع على قدر استفادة كل منهما. ويدفع الأفراد نصيبهم فى نفقة انتاج الخدمة بواسطة الرسم أما المجموع فيدفع نصيبه فيها بواسطة الضريبة .

على أن هناك بعض حالات لا تتبع الدولة فيها هذا المعيار كما لو أرادت تقليل طلب الأفراد للخدمة فترفع الرسم ، مما يترتب عليه أن يزيد نصيب

المجموع من نفقات الخدمة ، مثال ذلك رفع الرسوم القضائية لتقليل عدد المنازعات التي ترفع للقضاء .

وهناك بعض خدمات تجبي الهيئات العامة بمناسبتها رسوماً مع أن تكاليف انتاجها ضئيلة لا تتناسب مع المبلغ المتحصل،كرسوم الترخيص بمباشرة بعض الأعمال التجارية والصناعية . ويعتبر المبلغ الزائد عن تكاليف الخدمة ضريبة غير مباشرة على استهلاك الخدمة كما سبق أن قلنا .

١٤٦ — والرسوم إما أن تكون ثابته أو متغيرة ، فتكون ثابته أو مقررة (fixes) إذا كان مقدارها ثابتاً لا يتغير في جميع الأحوال،ومتغيرة إذا كان مقدارها يتغير تبعاً لكل حالة والمتغيرة إما أن تكون نسبية (proportionnelles) أو تصاعدية (progressives) ، والنسبية هي التي تزداد بنفس نسبة زيادة المبلغ المتخذ أساساً لحساب الرسم ، أما التصاعدية فهي التي تزداد بنسبة أكبر . وفي حالة الرسوم المتغيرة ينطوي الرسم غالباً على ضريبة أيضاً .

طرق تحصيل الرسوم :

١٤٧ — تحصيل الرسوم إما أن يكون مباشراً أو غير مباشر . فيكون مباشراً إذا كان على طالب الخدمة أن يدفع مبلغ الرسم إلى خزانة عامة، ويعطى ايصالا يحصل بواسطته من الموظف المختص على الخدمة المطلوبة ، كاثبات تاريخ مثلا أو إذا كان الدفع لنفس المصلحة التي تتولى أداء الخدمة كالرسوم الجامعية ورسوم الموازين والمكاييل .

ويكون التحصيل غير مباشر بواسطة دمغة ، إذ كان الغرض من الخدمة الحصول على وثيقة مكتوبة ، أو إذا كان يجب تقديم طلب كتابي للحصول على الخدمة ، ويحصل الرسم عندئذ إما باستعمال ورق مدموغ ، أو بلصق طابع دمغة على الورقة ، أو بطبع خاتم الدمغة أو بوضع علامة عليها بواسطة المصلحة المختصة ، أو بتسديد الرسم إلى المصلحة دون وضع مادي للدمغة .

تقسيم الرسوم :

عنى علماء المالية العامة بتقسيم الرسوم إلى عدة أقسام تختلف باختلاف وجهات النظر .

١٤٨ — فقسمها فاجنر حسب تدرج النفع العام إلى أربعة أقسام :

(١) القسم الأول : ويشمل رسوم القضاء ورسوم الإدارة العامة ، ويرى تخفيض سعرها إلى أدنى حد لغلبة النفع العام فيها على النفع الخاص بدرجة كبيرة ، ولاتصالها بأداء وظائف أساسية للدولة .

(٢) القسم الثانى : ويشمل الرسوم الصحية .

(٣) القسم الثالث : ويشمل رسوم التعليم .

(٤) القسم الرابع : ويشمل الرسوم الاقتصادية والامتيازية ويرى رفع سعرها لغلبة النفع الخاص فيها على النفع العام .

١٤٩ — أما بليهن (١) فقسم الرسوم إلى قسمين :

(١) الرسوم القضائية والقانونية ورسوم التسجيل وتوثيق العقود والزواج وقيد الرهن ... الخ .

(٢) الرسوم الإدارية وتشمل الرسوم البوليسية وهى الرسوم المقررة فى مقابل النفع الخاص الذى يعود على الأفراد من استعمال الدولة لسلطتها البوليسية ، ورسوم التعليم ، وعدد كبير من الرسوم الصناعية والتجارية المقررة فى مقابل الخدمات التى تساعد الأفراد فى مباشرة نشاطهم التجارى والصناعى .

١٥٠ — وقد جيز (٢) الرسوم إلى أربعة أقسام :

(١) رسوم مقررة مقابل الخدمات التى تؤديها الهيئات العامة ، وتشمل الرسوم القضائية ، ورسوم التسجيل ، ورسوم دمغ المصوغات .

---

(١) Plehn; Public Finance, 1929. P. 71, 72.

(٢) Jèze. Cours de science des finances. 5e éd. P. 178.

(٢) رسوم مقررة مقابل الانتفاع بميزة اقتصادية أو نظامية خاصة، وتشمل رسوم اثبات الجنسية ، ورسوم التجنس ، ورسوم جــوازات السفر ورسوم تغيير الأسماء ، ورسوم شغل الطرق ، ورسوم رخص حمل السلاح ورخص الصيد ورخص السيارات .

(٣) رسوم مقررة مقابل نفقات قامت بها السلطات العامة وترتب عليها فائدة خاصة لبعض الأفراد ، أو تسهيل مباشرة مهنتهم أو أعمالهم وتشمل رسوم الأرصفة لرسو السفن ، ورسوم الموانى والمنائر ، ورسوم الملاحة الداخلية ، ورسوم التفتيش على المحلات العامة والمحلات المضرة بالصحة والمقلقة للراحة .

(٤) رسوم مقررة مقابل اغتناء بعض الأفراد من خدمات قامت بها السلطات العامة ، وأهمها الرسوم التى تجبيها الهيئات المحلية فى مقابل أشغال عمومية بلدية تقوم بها ويستفيد منها الملاك فى البلدة (١).

١٥١ — وقسم بعض العلماء الإيطاليين (٢) الرسوم إلى ثلاثة أقسام: رسوم صناعية ، ورسوم إدارية ، ورسوم قضائية .

١ — أما الرسوم الصناعيه فاهمها :

(١) رسوم البريد والتلغراف والتليفون : تتطلب المصلحة العامة تنظيم المواصلات البريدية والتلغرافية والتليفونية بين جميع أنحاء الدولة ، ولكى تنفذ هذه الخدمة مادياً يجب أن يطلبها الأفراد ، أى أن سداد الحاجة العامة عملياً يكون بواسطة سداد سلسلة غير محدودة من الحاجات الفردية، فمن العدل أن يقع على عاتق من يستعملون هذه المرافق بعض تكاليفها ، عن طريق دفع رسم يجب أن يغطى جزءاً من تكاليف الخدمة .

---

(١) وهو مقابل التحسين ، إذ يعتبره جيز من الرسوم ، ولا يرى فيه نوعاً خاصاً من الايرادات العامة .

(٢) Fanno; Elementi di scienza delle Finanze, 1931, p. 59.

وحصيلة رسوم البريد والتلغراف والتليفون ينبغى من الوجهة النظرية أن تنقص عن تكاليفها أو ألا تزيد عنها على الأكثر ، وإذا زادت عنها كانت الزيادة ضريبة غير مباشرة على استهلاك هذه الخدمة .

ورسوم نقل الرسائل والطرود داخل الدولة واحدة بصرف النظر عن المسافة التى تقطعها الخطابات . ولكنها تختلف حسب وزن الرسائل أو حسب كون الرسائل مفتوحة أو مغلقة ، ويعلل توحيد الرسوم فى الداخل بأن وسائل النقل الحديثة تمكن من نقل عدد كبير من الرسائل فى نفس الوقت مما يجعل أجر نقل كل رسالة ضئيلا ، كما يجعل أثر اختلاف المسافة فى أجر النقل بسيطاً يمكن اهماله . إما النفقات العامة وهى النفقات التى يستلزمها تسلم وفرز وتسليم الرسائل فهى واحدة بالنسبة لكل الرسائل مهما كانت المسافة التى تقطعها ، ولمثل هذه الأسباب كانت رسوم التلغراف واحدة داخل الدولة أيضاً .

(ب) رسوم دمغ المصوغات من الذهب والفضة .

٢ — الرسوم الادارية وتشمل :

(ا) الرسوم على الأعمال المدنية ، وتدفع إما نظير امتياز خاص تمنحه الدولة لدافع الرسم ، كرسم رخصة حمل السلاح أو لإعفائه من التزام ايجابى كالرسوم التى كانت تدفع فى مصر للاعفاء من الخدمة العسكرية ، أو مقابل إعطائه شهادة تثبت له حقوقاً معينة أو وقائع معينة كرسوم شهادة ميلاد ، أو شهادة زواج أو طلاق ، أو شهادة بتسجيل عقارى .

(ب) رسوم متعلقة بالحياة الثقافيـة ، كالرسوم المدرسية أو رسوم دخول المتاحف أو الدفترخانات أو المعارض .

(جـ) رسوم متعلقة بالحياة الاقتصادية كرسوم شغل الأماكن العامة ورسوم الأسواق .

٣ — **الرسوم القضائية** : ينتقد بعض الكتاب هذه الرسوم قائلين إن القضاء ينبغي أن يكون بغير مقابل ، خصوصاً وأن وظيفة الدولة ليست منع المنازعات فحسب ولكن فضها أيضاً، وأن المجتمع يستفيد على كل حال من وجود مرفق القضاء . على أنه يلاحظ مع ذلك أنه إذا كان المجموع يستفيد من القضاء، فان المتقاضين يستفيدون منه أيضاً فائدة خاصة . ولذلك فمن العدل أن يطالبوا بالمساهمة فى نفقاته . يضاف إلى ذلك أن وجود هذه الرسوم من شأنه الحد من المنازعات التى ترفع للقضاء ولهذا فائدته فى البلاد التى تكثر فيها المنازعات ، ويعتبر مبرراً لوجود تلك الرسوم . وهذا القول ينطبق على القضاء المدنى ، أما القضاء الجنائى فأنه يهم المجموع كله . ونفقاته كلها تسد من الضرائب .

دور الرسوم فى المالية العامة الحديثة :

١٥٢ — كان للرسوم فيما مضى دور كبير فى المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة انتاجا بعد الدومين ،ويرجع ذلك الى سهولة فرضها ،إذ لم تكن هناك فى ذلك الوقت حاجة للحصول على موافقة نواب المكلفين عليها ،نظرا لكونها مقابل خدمة تؤديها الدولة ،وذلك على عكس الحال بالنسبة للضرائب. يضاف إلى ذلك أن تقرير رسوم يدفعها الافراد للعاملين مقابل الأعمال التى يؤدونها لهم كان يوفر على الخزانة العامة دفع مرتبات لهؤلاء العاملين .

أما فى المالية العامة الحديثة فقد تناقصت أهمية الرسوم كمورد مالى الا بالنسبة للهيئات المحلية ، وقد اتجهت الدول الى الحد منها بالغائها أو تحويلها الى ضرائب برفع سعرها . ويرجع ذلك الى انتشار فكرة مجانية الخدمات التى تقوم بها الدولة ،مما يؤدى الى سد تكاليفها بواسطة الضرائب ، يضاف الى ذلك أن المبدأ الحديث الذى يقضى بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم سلب من الرسم ما كان له من ميزة على الضريبة .

الفرع الثالث

الضـرائب (١)

مقدمة :

١٥٣ ــ تستمد الدولة أهم إيراداتها العادية من الضرائب، وستكون دراستنا لها موزعة على أربعة فصول : نتكلم فى الفصل الأول على تعريف الضريبة ، وعناصرها ، وأغراضها ، وتكييفها القانونى ، وتطورها . وندرس فى الفصل الثانى تقسيم الضرائب ، ونعالج فى الفصل الثالث قواعد الضريبة . ونبحث فى الفصل الرابع نظام الضرائب .

وستقتصر دراستنا هنا على الأصول النظرية للضرائب وتنظيمها الفنى أما دراسة الناحية التشريعية للضرائب فقد أفردنا لها مؤلفاً آخر (١) .

---

(١) بعض المراجع :

Bogoliepov; Les impôts en l'Union Soviétique, Paris, 1948.

Bulletin des Contributions Directes No. 6. Juin 1947, Le système fiscal soviétique.

Cossa, La teoria dell'imposta, 1902.

De Parieu, Traité des impôts, 1888.

Fuisting, Grundzuege der Steuerlehre, 1902.

Helferich, Allgemeine Steuerlehre 1891.

Holzman, F.D.; Soviet Taxation, 1955.

Jones, The nature and First Principles of Taxation. 1914.

Mehl, L.; Science et technique fiscales, Paris, 1959.

Menz, G.; Le système d'impôts soviétique, Oesteuropa Wirtschaft, Mars 1962.

Neumann, Die Sreuer, 1887.

Peck, Taxation and Welfare, 1925.

Schaeffle Steuern, 1895.

Seligman, Essays in Taxation, 1925.

Stourm, Systèmes généraux d'mpôts, 1905.

West, The principles of Taxation, 1909.

(٢) الوسيط فى تشريع الضرائب ، المؤلف ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

الفصل الأول

تعريف الضريبة وعناصرها وأغراضها وتكييفها القانونى وتطورها

المبحث الاول
تعريف الضريبة وعناصرها

١٥٤ — الضريبة مبلغ من النقود ، يلزم الأفراد بأدائه للسلطات العامة ، بصفة نهائية ، دون مقابل معين ، وفقاً لقواعد مقررة . لكى تتمكن من القيام بالخدمات الملقاة على عاتقها .

يتضح من هذا التعريف أن عناصر الضريبة هى :

١ — الضريبة مبلغ من النقود :

١٥٥ — كانت الضرائب فى العصور القديمة والوسطى(١) تدفع عيناً، محصولات زراعية مثلا ، أو خدمات جبرية كالسخرة (٢) ، كذلك كان الحال فى مصر فى عصر محمد على . أما فى العصر الحديث فان الضريبة مبلغ من النقود ، ولا تدفع عيناً إلا فى أحوال استثنائية (٣).

ومجال تطبيق الضرائب التى تدفع عيناً محدود ، وهى غير عادلة إذ تقع على الناتج الإجمالى (عشر المحصول مثلا) دون نظر إلى التكاليف ، ولا إلى

---

(١) ولا تزال تدفع للآن فى بعض المستعمرات السابقة من المحاصيل كالمطاط وثمرة الكولا .

(٢) تسمى الخدمة العسكرية أحياناً « ضريبة الدم » (impôt du sang) وهى ليست ضريبة حقيقية إذ تختلف عن الضريبة فى أنها تنطوى على عنصر لا يوجد فى الضريبة هو عنصر « الولاء للدولة » ، ولذلك لا يؤدى الخدمة العسكرية إلا الوطنيون ، فى حين أن الضريبة يدفعها الوطنيون والأجانب على حد سواء .

(٣) ومن هذا القبيل سداد رسم الأيلولة على التركات بما يوجد فى التركة من أوراق مالية (المادة ٤٠ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٢١٧ لسنة ١٩٥٣) .

مركز الممول الشخصى (كوجود أعباء عائلية على عاتقه)، وهى بجانب ذلك لا تلائم السلطات العامة إذ تستدعى نفقات كبيرة لنقل وتخزين وحفظ المحصولات .

٢ — الضريبة اجبارية :

١٥٦ — الضريبة إجبارية لأنها تفرض على المكلفين فرضاً ، ومع أن تقريرها يستلزم فى البـــلاد الدستورية موافقة ممثلى الشعب عليها ، إلا أنها متى تقررت أصبحت إجبارية بالنسبة للأفراد لمجرد انتمائهم إلى المجتمع السياسى الذى تقررت فيه، ولذا يطالب بدفعها الوطنيون والأجانب المقيمون بالبلاد. وليس لأحد أن يمتنع عن أدائها بحجة أنه لا يملك حق الانتخاب ، كأن يكون أجنبياً ، أو بحجة أنه لم يصوت فى جانب فرضها ، على أن درجة خضوع المكلفين لها تتفاوت بتفاوت درجة ارتباطهم بالمجتمع الذى تقررت فيه ، ومدى استمرار هذا الارتباط .

ويتضح عنصر الإجبار عند التنفيذ الجبرى ، وهو الذى يميز الضريبة عن غيرها من المبالغ التى قد يدفعها الفرد إلى الدولة على سبيل التبرع .

٣ — الضريبة تدفع بصفة نهائية :

١٥٧ — هذا العنصر يميز الضريبة عن القرض الإجبارى ، حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذى اقترضته ، أما فى حالة الضريبة فان ما يدفع منها فى حدود القانون لا يرد ولا يدفع عنه أية فائدة .

٤ — ليس للضريبة مقابل معين :

١٥٨ — الضريبة ، كما سبق القول ، على العكس من الرسم والإتاوة ليس لها مقابل معين يحصل عليه دافعها من الدولة ، إذ الأصل فيها أن تسدد منها تكاليف الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، التى لا يعرف ما يعود على كل فرد منها ، ولذلك فان ما يفرض من الضريبة على المكلف لا يراعى فيه ما يناله من نفع ، وإنما يراعى فيه درجة يساره .

٥ — الضريبة تجبى طبقاً لقواعد مقررة :

١٥٩ — تجبى الضريبة طبقاً للقوانين التى يلتزم أولو الأمر بمراعاتها كما يلتزم بها المكلفون ، ولا يجوز لهم أن يتحللوا منها بدعوى ما للدولة من سلطان ، إذ ينبغى عدم الخلط بين الدولة كمشرع تفرض الضرائب ، والدولة كمدير تقوم بتسوية الضرائب وتحصيلها ، فالدولة كمشرع (législateur) تستطيع عند مباشرة سلطتها المالية فرض الضرائب المختلفة ، وتعيين أشخاص المكلفين بدفعها ولا معقب لها فى ذلك ، أما الدولة كمدير (administrateur) فتباشر حقها فى جباية الضرائب طبقاً للقوانين وفى حدودها .

٦ — الغرض من الضريبة الانفاق على الخدمات العامة .

١٦٠ — الغرض من الضريبة الحصول على الأموال اللازمة لسد النفقات العامة ، وهذا ما يميز الضريبة عن العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة التى — ولو أنه ينتج عنها نفع اقتصادى للدولة — إلا أنها لم تقرر لهذه الغاية ، وإنما قررت لغاية أخرى ، كما سبق القول ، هى توقيع عقوبة على المعتدى على القانون وهى غاية تختلف اختلافا أساسياً عن الغاية التى تقرر من أجلها الضريبة .

على أنه ينبغى أن ننبه هنا إلى أن الغرض المالى للضريبة ، كما سنرى فى المبحث التالى ، ليس دائماً الغرض الوحيد منها ، فالضريبة تصلح لأن تستعمل للحصول على أغراض غير مالية ، كالحد من بعض مظاهر الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية الضارة بالمجتمع ، ومن جهة أخرى يساعد الإعفاء من الضريبة مع غيره من الوسائل الأخرى فى تشجيع بعض أنواع النشاط المفيدة من الناحية الاجتماعية ، ولا يخلو الآن تشريع وضعى من أمثلة للضرائب غير المالية(١) .

---

(١) لهذا يفضل بعض الكتاب فى تعريفهم للضريبة الاقتصار على القول بأنها تفرض تحقيقاً لمصلحة عامة حتى يشمل التعريف الأغراض غير المالية للضريبة ، على أننا نفضل التعريف الذى أوردناه حتى تخرج منها العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة .

المبحث الثانى
أغـراض الضريبـــة

١٦١ — الغرض الأول من الضريبة هو مد الخزانة العامة بالأموال اللازمة لها ، إذ هى ، كما سبق القول، الوسيلة للحصول على الأموال الضرورية لتأدية الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، فهل يجوز استخدامها بجانب ذلك لإدراك أغراض أخرى غير هذا الغرض المالى البحت ، كالقضاء على الثروات الكبيرة أو حماية المنشآت الصناعية أو الزراعية ؟ اختلفت الآراء فى ذلك .

فمعظم العلماء الفرنسيين وبخاصة القدماء يرون قصر الضريبة على مد الخزانة العامة بالأموال . أما العلماء الألمان وبخاصة فاجنر وكثير من العلماء الإيطاليين والأمريكيين فيرون أن تستعمل الضريبة أيضاً لادراك أغراض غير مالية، كالغايات الاقتصادية أو الاجتماعية، مثل تعديل توزيع الثروات، أو توجيه الاقتصاد الوطنى ، أو مكافحة التضخم النقدى، أو الحد من استهلاك بعض السلع الضارة بالصحة كالخمور ، أو تشجيع بناء المساكن الصحية للطبقات الفقيرة أو تشجيع النسل ... الخ .

والواقع أننا إذا سلمنا للدولة بحق التدخل بمختلف الوسائل للقيام بما تريده من اصلاح اقتصادى أو اجتماعى ، فليس هناك ما يمنع من استعمال وسيلة الضريبة للوصول إلى الغرض المنشود .

١٦٢ — على أنه يخشى من جهة أخرى أن يؤدى النزاع بين الطبقات المشاهد الآن فى الدولة الحديثة ، وفى ظل النظام البرلمانى إلى إغراء الطبقة التى بيدها مقاليد الأمور بالاسراف فى استخدام الضريبة لارهاق الطبقات الأخرى أو لانتزاع أملاكها منها .

ومع ذلك فلا يجوز أن يكون احتمال اساءة استعمال الضريبة أساساً للحكم بقصر وظيفتها على تغذية الخزانة العامة بالأموال، وحرمان الدولة من استعمالها فى الاصلاح الاجتماعى والاقتصادى .

١٦٣ — وقد كان الكتاب التقليديون يخشون أن يؤثر استعمال الضريبة فى غير الغرض المالى تأثيراً سيئاً على حصيلتها فيضعفها ، غير أن العمل قد أثبت عدم صحة ذلك .

١٦٤ — وكان المعتقد أيضاً أن التفاوت بين الدخول عامل هام من عوامل الادخار ، وأن كل سياسة ترمى إلى تشديد الضرائب على الطبقات الغنية لصالح الطبقات الفقيرة سياسة خاطئة . وتشديد الضرائب على الدخول الكبيرة فى رأى المدرسة التقليدية يضر بالاقتصاد القوى كله وبالمجتمع بأسره ، وقد كان لهذا الاتجاه أثره فى السياسة الضريبية لكثير من الدول الرأسمالية حتى عهد قريب .

ولم تسلم تلك السياسة من نقد يوجه إليها حتى قبل نشر كتاب اللورد كينز فى النظرية العامة ، ولكنه كان يستند إلى أساس سياسى اجتماعى ، فقد رأى الاقتصادى الألمانى فاجنر فى أواخر القرن الماضى فرض ضريبة تصاعدية على الدخول الكبيرة والثروات الضخمة ، واستند فى ذلك إلى أسباب تتصل بالعدالة الاجتماعية ، فقال بأن الضريبة ينبغى أن تستعمل كأداة للاصلاح الاجتماعى لتقليل التفاوت الكبير الموجود فى توزيع الدخول والثروات ، وأن السياسة الضريبية ينبغى أن تتجه إلى تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة والثروات الكبيرة بواسطة السعر التصاعدى ، وتتجه بوجه عام إلى تعديل النظام الضريبى حتى ينتقل العبء التكليفى من الطبقات الضعيفة اقتصادياً إلى الطبقات القوية اقتصادياً ، ولكن هذا الرأى ، الذى أثر بلا شك تأثيراً كبيراً فى السياسة الضريبية لجميع الدول يستند ، كما سبق القول ، إلى أسباب سياسية اجتماعية فحسب ، وقد لقى معارضة شديدة من الأوساط المحافظة ، وحورب بدعوى أن فرض ضرائب ثقيلة على الدخول الكبيرة ، وان كان له ما يبرره من الوجهة السياسية الاجتماعية ، إلا أنه ضار من الوجهة الاقتصادية بالادخار وبالاقتصاد القوى كله .

١٦٥ — وقد تكفل كينز بتفنيد رأى المدرسة التقليدية هذا ، وأبدى

من الأسباب الاقتصادية ما يبرر تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة ، فقد لاحظ أن الدخل الكلي الحقيقي يزداد بزيادة العمالة ، وأن زيادة العمالة تترتب على زيادة الاستهلاك والاستثمار ، ولذا فان كل وسيلة من شأنها تعديل توزيع الدخل لصالح الطبقات التي يزداد عندها الميل إلى الاستهلاك ،من شأنها أن تساعد كثيراً في تنمية رأس المال ، وأن امتناع الطبقات الغنية عن الانفاق في الظروف الحاضرة من شأنه أن يضر بزيادة الثروة لا أن يساعد عليها كما هو الشائع .

ولهذا يجب على الدولة أن تتجه في سياستها المالية ، وعلى الأخص في سياستها الضريبية إلى الاستيلاء على القوة الشرائية الزائدة والعاطلة وتعبئتها للصالح العام ، ويجب على الدولة أن تشتد في فرض الضرائب على الدخول الكبيرة ، وعلى الادخار الخامل ، لأن الادخار الخامل ، والقوة الشرائية العاطلة أعراض ضارة بالمجتمع ، إذ تؤدي إلى قصور الطلب الفعال ، الأمر الذي يقف في سبيل تقدم الإنتاج ويسبب بطالة ضخمة ، وتساعد السياسة الاجتماعية للضريبة في درء هذا الخطر بتعبئة القوى الاقتصادية الراكدة ، وتقليل الفروق الاجتماعية بين الطبقات في الوقت نفسه .

١٦٦ — وقد استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لحماية الصناعة المحلية ضد المنافسة الأجنبية ، وللحد من خروج المواد الضرورية للاستهلاك الداخلي من الدولة ، غير أن الدولة ، بدأت تستعملها على نطاق واسع منذ أواخر القرن الماضي لادراك أغراض اجتماعية ، ومنذ فترة ما بين الحربين لتحقيق أغراض اقتصادية :

استعمال الضريبة لأغراض اجتماعية :

١٦٧ — في مقدمة الأغراض الاجتماعية التي استعملت الضريبة لتحقيقها ، تقليل الفروق الكبيرة بين الدخول عن طريق الضريبة التصاعدية على الدخل ، برفع السعر على الشرائح العليا ، كما فعلت انجلترا التي وصل سعر الضريبة فيها إلى ٩٥ ٪ من الدخول التي تزيد على ٦٠٠٠ جنيه سنوياً ،

وقد ترتب على ذلك نقص عدد الممولين الذين يبلغ دخلهم ٦٠٠٠ جنيه فأكثر من سبعة ملايين ممول فى سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ إلى ستين ممولا فقط فى سنة ١٩٤٤ — ١٩٤٥ .

كذلك استعملت ضريبة التركات لتقليل الفروق بين الثروات .

١٦٨ — وقد استعملت بعض الدول كايطاليا ابان العهد الفاشى ، والمانيا تحت الحكم النازى الضريبة لتشجيع النسل وزيادة السكان لأغراض توسعية . وذلك عن طريق تخفيض الضرائب على الدخل وعلى التركات بالنسبة للعائلات الكثيرة الأولاد . على أن هذه المزايا ليس لها أثر كبير مع أنها تكلف الخزانة مبالغ طائلة . وقد اقترح البعض أن تسوى ضريبة الدخل لا على أساس دخل رب العائلة مضافاً إليه عند اللزوم دخول افرادها ممن يتكسبون ، كما هو الحال فى كثير من الدول الأوروبية ، بل على أساس مجموع هذه الدخول مقسوماً على عدد أفراد العائلة ، فاذا فرض أن مجموع دخل عائلة مكونة من أربعة أشخاص يبلغ خمسة آلاف جنيه مثلا ، فان الضريبة تسرى على أساس تقسيم مجموع الدخل على أربعة شرائح كل منها تساوى ١٢٥٠ جنيهاً وتسرى الضريبة على كل شريحة على حدة وليس على مجموعها وبهذا يطبق عليها سعر منخفض ، بدلا من الأسعار المرتفعة .

وفيما يتعلق بضريبة التركات تعفى التركة من الضريبة لصالح ورثة الدرجة الأولى من الفروع أو الأصول .

أما الضرائب على الاستهلاك ، وهى عادة شديدة الوطأة على العائلات الكثيرة العدد ، وكلما زاد عدد أفراد العائلة كلما كانت وطأتها أشد ، لكثرة استهلاكها ، فان بعض الدول تعمل على تخفيفها إن لم يكن بطريق مباشر ، لصعوبة ذلك ، فبطريق غير مباشرة بمنح إعانات تخفيف من آثارها .

١٦٩ — كذلك تستعمل الضريبة لتشجيع بناء المساكن للطبقات الشعبية ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ من إعفاء المساكن الشعبية من الضريبة على العقارات المبنية لمدة خمس سنوات

من بدء الانتفاع بها ، والقانون رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٥٤ الذى استبدل برسوم التوثيق والشهر والحفظ بالنسبة إلى التصرفات التى تعقد بين الهيئات المنشئة للمساكن الشعبية وبين المنتفعين بها فى شأن الأراضى والمبانى ، رسماً شاملا قدره خمسة جنيهات . والقانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ الذى أعفى مساكن مدينة العمال بامبابة التى يتقرر تمليكها ، من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلدية ورسوم الخفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك . والقرار بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ الذى قضى باعفاء المساكن التى لا تزيد القيمة الإيجارية للغرفة فيها على ثلاثة جنيهات فى الشهر ، من ضريبة المبانى وسائر الضرائب والرسوم الإضافية ، وبالاعفاء من ضريبة المبانى فقط إذا زادت القيمة الإيجارية للغرفة على ثلاثة جنيهات ولم تتجاوز خمسة جنيهات فى الشهر ، وهذه الإعفاءات مقررة لصالح المستأجر ، إذ نص المشرع على خفض الأجرة بمقدار الإعفاء .

استعمال الضريبة لأغراض اقتصادية :

١٧٠ — فى مقدمة الأغراض الاقتصادية التى استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لادراكها ما سبق أن أشرنا إليه من تشجيع قيام الصناعات الوطنية وتدعيمها حتى تستطيع منافسة الصناعات الأجنبية عن طريق زيادة الضرائب الجمركية على السلع الأجنبية المستوردة المماثلة لها .

وقد استعملت الضريبة أيضاً لتشجيع الزراعة ، إما لزيادة المحاصيل الزراعية أو لايجاد طبقة من الملاك الزراعيين تدعم النظام الاجتماعى أو لتشجيع البقاء فى الأرياف ، وذلك عن طريق تخفيض سعر الضريبة على الزراعة أو عدم فرض ضريبة على الاستغلال الزراعى ، أو خفض وعاء الضريبة .

١٧١ — ولما كان وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد دعامة للنظام الاجتماعى ،فان المشرع يشجع على قيامها بتخفيض الضريبة بالنسبة لها ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ من أنه إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى

ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفض الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » .

كذلك يشدد بعض الدول على الشركات المساهمة للحد من نفوذها بجعل أرباحها تخضع لعدة ضرائب ، بينما يخضع المشروعات الأخرى إلى عدد أقل من الضرائب .

١٧٢ — وقد استخدمت الضرائب أخيراً للتخفيف من حدة الدورات الاقتصادية التى يتعرض لها النظام الاقتصادى الرأسمالى ؛ إذ من المعروف أن ذلك النظام يتميز بفترات متعاقبة من رخاء وكساد ، وتستعمل الضريبة للتخفيف من حدة فترة الرخاء عن طريق رفع أسعار الضرائب الموجودة وفرض ضرائب جديدة ، إذ يترتب على ذلك تقليل الدخول والأرباح ، وهوما يؤدى إلى تقليل الاستهلاك والحد من زيادة الإنتاج .

وفى فترة الكساد تخفض الدولة أسعار الضرائب للتخفيف من تكاليف الإنتاج حتى تتمكن المشروعات من خفض أسعارها فيكثر الاستهلاك ويزداد الإنتاج .

وغنى عن البيان أن الدولة لا تستعمل الضريبة وحدها لبلوغ هذا الهدف وانما تستعملها بالاضافة إلى الوسائل الأخرى كالقرض والنفقة العامة .

١٧٣ — كذلك تستخدم الضرائب للحد من التضخم ؛ عن طريق امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب ، والاحتفاظ بها وعدم اعادتها إلى التداول .

المبحث الثالث

التكييف القانونى للضريبة

١٧٤ — برر بعض العلماء الضريبة بجعلها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد ، واستندوا فى ذلك إلى نظرية العقد الاجتماعى التى قال بها

بعض فلاسفة القرنين السابع عشر (١) والثامن عشر (٢) ، وملخصها أن الفرد تنازل عند بدء تكون الجماعات البشرية عن جزء من حقوقه وأمواله للمجموع حتى يحظى بحماية القوانين ، فالضريبة فى اعتقادهم نتيجة عقد ضمنى بين الدولة ورعاياها .

وقد اختلفوا فى طبيعة هذا العقد فقال فريق بأنه عقد بيع خدمات أو عقد إجارة أعمال ، ورأى فريق آخر أنه عقد شركة ، وذهب فريق ثالث إلى أنه عقد تأمين .

١٧٥ — فمن قال بأنه عقد بيع خدمات أو إجارة أعمال (٣) ، رأى أن الضريبة ثمن يدفعه المكلف للدولة نظير خدمات تؤديها له . ويؤخذ على هذه الفكرة أنها لو صحت لوجب أن تكون الخدمة متكافئة مع الضريبة وهذا يخالف الواقع ، فالذين يستفيدون مثلا من المستشفيات الحكومية والملاجىء هم الفقراء ، وهم معفون من معظم الضرائب لفقرهم ، بينما يدفع الأغنياء تكاليف تلك الخدمات ، وهم لا يستفيدون منها . كذلك يقوم الجيل الحالى بخدمة الديون العامة التى عقدتها الأجيال السابقة للانفاق على خدمات اقتصرت فائدتها عليها .

١٧٦ — أما من قال بأن الضريبة نتيجة عقد شركة (٤) فيرى أن الهيئة الاجتماعية كشركة انتاج ، وأن تكاليف الإنتاج تتكون من تكاليف خاصة يتحملها كل منتج عند مباشرة صناعته ، وتكاليف عامة تتحملها الجماعة التى التى تمثلها الدولة . وهذه التكاليف العامة تنفق للحصول على منافع مشتركة

---

(1) Hobbes, Locke.

(2) J. J. Rousseau.

(3) Mirabeau; Théorie de l'impôt, 1766. - Proudhon; Théorie de l'impôt, 1868.

(4) Menier; Théorie et Application de l'impôt sur le Capital. Thiers, De la Propriété.

وضرورية لسير الإنتاج : كالأمن العام ، وحماية الملكية ، وتنفيذ العقود ، وانشاء الطرق والموانى ... وما إلى ذلك ، ويتحدد نصيب كل فرد فى هذه التكاليف (وهذا النصيب هو المعبر عنه بالضريبة فى رأيهم) بنسبة رأس ماله .

هذا التكييف أيضاً خاطىء لأنه يفترض مقدماً أن المنفعة التى تعود على الفرد نتيجة خدمات الدولة تكون بنسبة رأس ماله ، مع أنه ليس هناك ما يدل على أن ما تنفقه الدولة لحماية الأغنياء أكثر مما تنفقه لحماية الفقراء ، ولأن الإنتاج وتكوين الثروات ليسا السبب الوحيد فى وجود المجتمع ، وليست الجماعة مجرد مجموعة مصالح مادية مشتركة فقط ، وانما مصالح معنوية أيضاً ، ولا يمكن اعتبار كل نفقات الدولة تكاليف عامة للانتاج القومى .

١٧٧ — أما من زعم بأن الضريبة نتيجة عقد تأمين(١) فقد اعتبرها نوعاً من أقساط التأمين يدفعها الأفراد للدولة للتمتع بالأمن والطمأنينة ، فهى جزء يدفعه الفرد من ماله ليؤمن على باقية ، أو ليتمتع به على أكمل وجه . هذه الفكرة وإن كانت تفسر جعل الضريبة متناسبة مع أموال المكلف ، لا مع مقدار الخدمات التى تؤديها له الدولة ، لأن قسط التأمين يتناسب مع مقدار الأموال المؤمن عليها ، إلا أنها لا تصلح أن تكون أساساً للضريبة ، لأنها لو صحت لوجب على الدولة أن تقصر وظيفتها على ضمان الأمن ولا تتعداها إلى غيرها من الوظائف ، فضلا عن أن طبيعة التأمين تستلزم أن يعوض المؤمن المؤمن لمصلحته عند وقوع الخطر ، وإذا كانت الدولة تحمى المكلفين ضد الاعتداء على أشخاصهم وأموالهم، فانها لا تلتزم بتعويضهم عما يصيبهم من ضرر بسبب هذا الاعتداء .

١٧٨ — **والخلاصة** أن تكييف الضريبة بأنها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد تكييف خاطىء ، ولعل مساوىء الحكم الاستبدادى التى كانت متفشية خلال القـــرن الثامن عشر هى التى جعلت كتاب ذلك العصر

---

(1) Girardin; Questions Financières, 1858
Montesquieu; Esprit des Lois.

يصورون الضريبة فى تلك الصورة ، حتى يضمنوا استعمال حصيلتها ، فى نفع المكلفين ، وإلا كانت جبايتها باطلة لانعدام سبب العقد .

١٧٩ — والواقع أن الذى يبرر الضريبة هو الضرورة من جهة ، والتضامن الاجتماعى من جهة أخرى . ذلك أن أهم الخدمات التى تقوم بها الدولة ، كما رأينا ، خدمات يستفيد منها المجتمع بأسره ولا يمكن تجزئتها ومعرفة درجة استفادة كل فرد من أفراده منها حتى يمكن مطالبته بمقابل هذه الاستفادة ، يضاف إلى ذلك أن هناك خدمات تستفيد منها طبقات معينة لا تقدر على دفع مقابل استفادتها ، ويقتضى التضامن بين أفراد المجتمع أن يساهموا فى تكاليف الخدمات العامة ، كل بقدر استطاعته ، فالضريبة طبقاً لهذه النظرية وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وبذلك تنتفى فكرة قيامها على أساس تعاقدى .

ويترتب على ذلك عدة نتائج أهمها :

(١) أن الضريبة نظام قانونى ، وان للمشرع تعديله فى أى وقت .

(٢) أن جميع أفراد المجتمع ملزمون بدفعها وطنيين كانوا أم أجانب بصرف النظر عن أية فائدة شخصية تعود عليهم من الخدمات العامة ، ولا يعفى من دفعها سوى غير القادرين .

(٣) أن نصيب كل فرد من الضريبة يتحدد بمقدرته على تحمل الأعباء العامة ، لا بقدر استفادته من الخدمات العامة .

المبحث الرابع
تطور الضريبة

١٨٠ — لم تكن الضريبة فى أول أمرها إجبارية إذ بدأت فى شكل خدمات شخصية أو هدايا (donum) يقدمها أفراد القبيلة لرئيسها ، وفى مرحلة ثانية أصبح الرئيس لا ينتظر حتى يقدم الأفراد الخدمات أو الهدايا ، وانما كان يطالبهم بها فى صورة رجاء (precarium, Bete) ثم جاءت بعد

ذلك مرحلة ثالثة كان الأفراد يشعرون فيها بضرورة اعانة الحكومة على تأدية وظائفها ، فسميت جميع أنواع الضرائب فى ذلك العصر « بالاعانة » أو « المساهمة » أو « الاشتراك » (subsidy, contribution, Steuer) لأنها تساعد فى تكملة إيرادات الملك أو الأمير ، وهى ألفاظ لا تزال مستعملة حتى الآن كمترادفات للضريبة .

وفى مرحلة تالية شعر الأفراد أنهم بتقديم المال والخدمات للحكومة إنما يؤدون واجباً عليهم ، فأطلق على الضريبة « الواجب » (Duty) . ولا تزال هذه الكلمة تستعمل فى الانجليزية للدلالة على بعض أنواع الضرائب . وفى المرحلة الأخيرة برزت فكرة إلزام الدولة للفرد بأداء الضريبة ، فسميت فى الفرنسية والإنجليزية : (impôt impost imposition) .

الفصل الثانى

تقسيم الضرائب

ندرس فى هذا الفصل فى ثلاثة مباحث : ١ — الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة ، ٢ — الضريبة العينية والضريبة الشخصية ، ٣ — الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة .

المبحث الاول

الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة(١)

١٨١ — هل الأفضل أن تستمد الدولة ما يلزمها من أموال من ضريبة واحده عامة تفرضها على ثروة كل فرد أو دخله ، أو من ضرائب متعددة تصيب كل منها مظهراً من مظاهر يساره ، فتجعل لكل نوع من أنواع الإيراد ضريبة ، تحدد لها سعراً خاصاً يتلاءم وطبيعة نوع الإيراد ، وتفرض ضرائب على الاستهلاك ، وأخرى على التركات ؟

يبدو أن أبسط نظام هو أن تفرض الدولة ضريبة واحدة عامة ، لما لمثل هذه الضريبة من مزايا بالنسبة للدولة وللممولين .

نظام الضريبة الواحدة :

١٨٢ — فنظام الضريبة الواحدة أكثر بساطة وأقل تعقيداً ، وأقرب إلى المنطق من نظام تتعدد فيه الضرائب ، لأن الدولة ما دامت تساهم فى انتاج الدخل القومى بما تقدمه من خدمات عامة ، فمن حقها أن تطالب

---

(١) الضريبة الواحدة أو المفردة أو الفذة : Impôt Unique بالفرنسية — و Single Tax بالانجليزية . تعدد الضرائب : Pluralité d'impôts بالفرنسية و Manifold Taxes بالانجليزية .

بنصيبها فى ذلك الدخل، وأقرب طريق إلى ذلك هو أن تقتطع ذلك النصيب بتوزيعه على المكلفين مرة واحدة ، فى صورة ضريبة مفردة ، لا بتوزيعه فى صورة ضرائب متعددة .

يضاف إلى ذلك أن نظام الضريبة الواحدة يبدو أنه يؤدى إلى الاقتصاد فى نفقات الجباية ، وفى مضايقات رجال الخزانة للممول ، فبدلا من تعدد المصالح التى تقــوم بتقدير الضرائب وجبايتها ، يقتصر الأمر على مصلحة واحدة .

ونظام الضريبة المفردة بجمعه نصيب كل فرد من الأعباء العامة فى ضريبة واحدة ، يبدو أنه أقدر على تحقيق العدالة من نظام الضرائب المتعددة ، لأن توحيد عبء الضريبة يجعل تكييفها طبقاً لقدرة الممول وظروفه أمراً مستطاعاً ويجعــل نصيب كل فرد من الأعباء العامة ظاهراً ومعروفاً له ولغيره مما يحفزه على المساهمة فى النشاط السياسى للدولة ، والتدقيق فى اختيار نوابها ممن يوثق بمقدرتهم فى مراقبة الحكومة فيما تريد انفاقه من المصروفات ، التى تؤدى زيادتها إلى زيادة نصيبه من الأعباء العامة .

هذه المزايا جعلت فئة من العلماء يدعون إلى نظام الضريبة الواحدة، ولعل ذلك راجع إلى الإسراف فى فرض الضرائب العديدة ، لا سيما الضرائب غير المباشرة .

١٨٣ — واشهر من دعا إلى الضريبة المفردة الطبيعيون physiocrates (١) إلا أن بعض الكتاب الأسبان سبقوهم فى ذلك(٢) . وقد اعتبر الطبيعيون

(١) الطبيعيون فلاسفة فرنسيون أسسوا أول مذهب اقتصادى فى منتصف القرن الثامن عشر ، وسموا بالطبيعيين لاعتقادهم بوجود نظام طبيعى إلهى يسير عليه العالم ، ويرتكز على دعامتين : الملكية الفردية ، والحرية الاقتصادية ، وقد اهتموا بالزراعة واعتبروا أنها وحدها التى تأتى بناتج صاف ، وقد كان هذا المذهب رد فعل لآراء الكتاب التجاريين الذين أهملوا الزراعة واهتموا بالتجارة .

(٢) ومن هؤلاء الكتاب الأسبان الكازار دى ارياخه (Alcazar de Arriage) الذى كتب فى سنة ١٦٤٦ بالغاء كل الضرائب واستبدال ضريبة واحدة على الدخل —

الأرض منبع كل الثروات . وقالوا بأنه لا معنى لتتبع هذه الثروات فى انتقالها وان الأجدى فرض ضريبة مفردة على الناتج الصافى للأرض ، لأنه هو الذى تستقر عليه فى النهاية كل ضريبة تفرض على دخول غير أصحاب الأراضى الزراعية .

ونظرية الطبيعيين تقوم على فرض لا سند له من الحقيقة والواقع ، هو فرض قيام المنافسة الحرة الكاملة بين غير أصحاب الأراضى الزراعية من تجار وصناع وسواهم، وعدم توافرها بالنسبة لملاك الأراضى الزراعية، لأن مساحة الأراضى الزراعية محدودة أوعلى الأقل مساحة الأراضى الجيدة محدودة ، مما يؤدى فى نظرهم إلى أن تكون أثمان المنتجات الصناعية قريبة من نفقات انتاجها ، وأثمان المنتجات الزراعية أعلى من نفقات انتاجها بما يساوى الريع أو الناتج الصافى . فاذا فرضت ضريبة على منتجات الصناعة اضطر الصناع والتجار إلى نقلها إلى غيرهم حتى تستقـــر فى النهاية على ملاك الأراضى الزراعية الذين يتحملونها نهائياً فى صورة نقص للريع الذى يستولون عليه .

وقد تأثر رجال الثورة الفرنسية إلى حد ما بآراء الطبيعيين ، فاعتبروا الضريبة العقارية الضريبة الأساسية ، وجعلوها أساس نظامهم المالى فكانت تمد الخزانة الفرنسية فى عهدهم بما يقرب من نصف الإيرادات .

١٨٤ — وجاء بعد الطبيعيين كتاب دعوا إلى فرض الضريبة الواحدة على رأس المال من أى نوع كان ، لا على الأرض وحدها . ومن هؤلاء منييه ، وجيراردان (Menier و Girardin) فى أواسط القرن التاسع عشر .

= بها ، و (Centani) الذى قرر فى سنة ١٦٧١ ، سابقاً بذلك الطبيعيين ، أن الأرض وحدها هى الثروة الحقيقية ، وأنه ينبغى إلغاء جميع الضرائب غير المباشرة ، وفرض ضريبة واحدة على ناتج الأرض بدلا منها ، ومن الكتاب الفرنسيين الذين سبقوا الطبيعيين فى فكرة الضريبة المفردة فوبان (Vauban) : فى كتابه العشر الملكى « La Dime royale » الذى نشره فى سنة ١٧٠٧ ولكنه لم يطالب بفرضها على الزراعة وحدها وإنما طالب بفرضها على جميع أنواع الدخـــل .

١٨٥ — ومن أشهر من دعا إلى الضريبة المفردة فى العصر الحديث الكاتب الأمريكى « هنرى جورج »(١) ومن رأيه إلغاء الضرائب بجميع أنواعها ، والاقتصار على ضريبة واحدة تستوعب ريع الأراضى الزراعية : على أن تزداد تلك الضريبة بازدياد الريع . ويقول بأن الريع ناتج اجتماعى فمن العدل أن ينتفع به جميع الأفراد، لا أصحاب الأراضى فقط، إذ لا فضل لهم فيه، وذلك بأن تستولى عليه الدولة لأنها هى التى تمثل الجماعة . يضاف إلى ذلك أن استيلاء الدولة على الريع يحل كثيراً من المشكلات الاجتماعية ، فهو يقلل من التباين بين دخول الأفراد ويقضى على طبقة الملاك الزراعيين ، ويقصر حق استغلال الأرض على من يقدر على زراعتها . ثم أن إلغاء الضرائب المفروضة على التجارة والصناعة يؤدى إلى إفساح مجال العمل . والقضاء على البطالة ، وتحسين مستوى الأجور .

١٨٦ — ويؤخذ على نظرية « هنرى جورج » أن ظاهرة الريع فى العصر الحاضر لا تقتصر على الزراعة وحدها ، ولكنها توجد فى الصناعة أيضاً ، لعدم وجود المنافسة الحرة الكاملة التى كان الاقتصاديون التقليديون يفترضون قيامها فى الصناعة ، فاذا وافقنا هنرى جورج على آرائه فيجب أن نوافق على استيلاء الدولة على الريع أينما وجد سواء فى الزراعة أم فى الصناعة أم غيرهما .

١٨٧ — وقد تطورت فكرة الضريبة الواحدة إلى فكرة الضريبة « الرئيسية » ، وهى أن تعتمد الدولة على ضريبة واحدة رئيسية تمدها بمعظم دخلها ، كضريبة عامة على الدخل مثلا ، وأن تستعين فى باقى الدخل بضرائب ثانوية قليلة العدد ، وهذا أفضل من تشعب الضرائب وكثرتها .

١٨٨ — وقد ظل نظام الضريبة الواحدة نظاماً نظرياً ، لم تحاول أية دولة تطبيقه ، لأن فيه من المساوى ما يذهب بكل مزاياه الصورية .

---

(1) Henry George; Progress and Poverty. 1897.

فهو إذا كان يؤدى ، فى الظاهر ، إلى الاقتصاد فى نفقات الجباية للاقتصار على مصلحة واحدة للجباية ، إلا أنه لابد من زيادة عدد موظفى تلك المصلحة لمراقبـــة إقرارات الممولين ، والتأكد من مطابقتها للحقائق ، الأمر الذى يترتب عليه زيادة نفقات الجباية .

والضريبة المفردة لابد أن تكون على درجة من الجسامة قد تصل إلى ثلث دخل كل فرد ، مما يزيد شعور الممول بوطأتها ، ويغريه بالتهرب من دفعها بكل الوسائل ، أو على الأقل اخفاء بعض دخله مما يؤدى إلى قلة حصيلتها فى النهاية .

وهى تصبح منافية للعدالة إذا أفلح الممول فى الإفلات منها ، إذ يتخلص تخلصاً تاماً من تحمل أى عبء من الأعباء العامة .

نظام الضرائب المتعددة :

١٨٩ — يتلافى نظام الضرائب المتعددة كثيراً من العيوب السابقة ، فهو يوزع عبء الضرائب فيقل شعور الممول بوطأة ما يدفعه ، بل قد يخفى عليه بعض هذا العبء ، كما فى الضرائب غير المباشرة . إذ تندمج الضريبة فى الثمن فلا يشعر بها ولا تضايقه ، وهذا اعتبار نفسانى على جانب كبير من الأهمية .

ومن النادر مع تعدد الضرائب أن يفلح الممول فى الإفلات منها جميعاً ، فهو إن أفلح فى التهرب من بعضها ، فلن يفلح فى التهرب من البعض الآخر .

يضاف إلى ذلك أن خطأ السلطات المالية فى نظام الضريبة المفردة يكون شديد الأثر على الممول نظراً لجسامتها . أما فى نظام الضرائب المتعددة فان الأخطاء يصلح بعضها بعضا ، فاذا كانت الضرائب غير المباشرة أشد وطأة على الطبقات الفقيرة منها على الطبقات الغنية ، فان الضرائب المباشرة تصلح ذلك عن طريق اعفاء الطبقات الفقيرة ، أو تخفيض سعر الضريبة بالنسبة لها .

والضرائب المتعددة أغزر انتاجاً من الضريبة المفردة ، لأن الضريبة المفردة مهما احتاطت الدولة بشأنها ، لا تصيب سوى مظهر واحد من مظاهر

ثروة الأفراد ، أما الضرائب المتعددة فتمكن الدولة من الوصول إلى جميع مظاهر الثروة .

١٩٠ — والخلاصة أن نظاما تتعدد فيه الضرائب أفضل من نظام لا يعتمد إلا على ضريبة واحدة ، على أن التعدد لا ينبغي أن يذهب إلى حد الإفراط فى الضرائب ، وإلا أرهق الممول ، وتأثرت الحياة الاقتصادية ، وازدادت تكاليف الجباية وقلت غلة الضرائب .

المبحث الثانى

الضرائب العينيـــة والضرائب الشخصية

أو عينية الضرائب وشخصيتها

التمييز بين النوعين :

١٩١ — الضريبة العينية (١) هى التى لا تراعى فى تقريرها شخصية الممول وظروفه الاقتصادية أو الاجتماعية أو العائلية ، فلا ينظر إلا إلى المادة الخاضعة للضريبة ومثالها الضرائب الجمركية ، وضرائب الاستهلاك .

أما الضريبة الشخصية (٢) فهى التى يراعى فى تقريرها المركز الشخصى للممول وظروفه الاقتصادية والاجتماعية والعائلية ، ومثالها الضريبة العامة على الإيراد .

وكل من الضريبتين تقع على الأموال ، ولكن بينما تقع الضريبة العينية على الأموال دون اعتبار للممول ، تقع الضريبة الشخصية على الأموال مع مراعاة ظروف الممول .

وبعض الضرائب عينية بطبيعتها كالضرائب الجمركية (على السجاير مثلا) والبعض الآخر شخصية بطبيعتها كالضريبة العامة على الإيراد .

---

(١) الضريبة العينية : impôt réel ، عينية الضريبة : Réalité de l'impôt.

(٢) الضريبة الشخصية : impôt personnel شخصية الضريبة : Personnalité de l'impôt

وهناك ضرائب تسمح طبيعتها بجعلها عينية أو شخصية أو نصف شخصية ، أى تراعى فيها بعض ظروف الممول لا كلها ، كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . ولكل من الضرائب العينية والشخصية مزايا وعيوب (١) .

مزايا وعيوب الضريبة العينية :

١٩٢ — للضريبة العينية مزايا بالنسبة للممول وأخرى بالنسبة للادارة المالية .

فمن مزاياها بالنسبة للممول : إبعاد تعسف الإدارة عنه ، وعدم مضايقته بوسائل التقدير والمعاينة ، والتدخل فى شئونه ، أو تكليفه بواجبات والتزامات مرهقة ، كتقديم إقرارات أو تبليغات .

وأن عبأها يخف على الممول المجد الذى يحصل من مال معين على إيراد أكبر مما يحصل عليه غيره من نفس ذلك المال . فالأرض الواحدة تقرر عليها ضريبة لا تتغير بتغير الممول ، فكل نشاط للممول يترتب عليه زيادة فى إيراد الأرض يخفف من عبء الضريبة عليه .

وأهم مزاياها بالنسبة للادارة المالية : بساطتها وسهولة تطبيقها ، وعدم احتياجها إلى أداة ذات كفاءه كبرى .

أما عيوبها بالنسبة للممول : فمنها أنها تتجاهل مقدرته التكليفية ، فتعامل الممولين معاملة واحدة على اختلاف ظروفهم ، مما يؤدى فى الحقيقة إلى عدم المساواة بينهم ، وأنها تصيب بعبئها الأشياء الظاهرة التى لا يتسنى إخفاؤها كالعقارات ، وأنها تخفض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة إذا زيد سعرها ، وترفعها إذا خفض سعرها .

وأهم عيوبها بالنسبة للخزانة العامة : عدم مرونتها . فالمشرع يحجم عن تغيير سعرها ، لما فى ذلك من التأثير على القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة .

---

(١) ضريبة نصف شخصية : Impôt semi-personnel

مزايا وعيوب الضريبة الشخصية :

١٩٣ — أهم ميزة للضريبة الشخصية هى أنها تتمشى مع ظروف الممول ومقدرته التكليفية ، وتتفق والفكرة الحديثة للعدالة المالية ، وأنها أكثر مرونة من الضريبة العينية . ولكن لها بجانب ذلك بعض العيوب، كمضايقة المكلف بمطالبته بتقديم إقرارات وتبليغات ، وتدخل الإرادة فى شئونه بوسائل التقدير والمعاينة والمراقبة ، كما أنها قد تؤدى إلى إرهاق بعض الممولين أو محاباة البعض الآخر ، لاتساع مجال التقدير المتروك للقائمين بتطبيق الضرائب الشخصية .

ولهذا يتطلب تطبيق الضرائب الشخصية أداة مالية على جانب كبير من الاستقلال والكفاءة ، حتى يمكنها تلافى العيوب المذكورة وحتى يكون فى استطاعتها تعرف ظروف الممول الاقتصادية والشخصية وتقديرها .

مجال تطبيق كل من النوعين :

١٩٤ — الضريبة العينية تلائم الدول الأقل تقدماً من الوجهة الاقتصادية لعدة أسباب أهمها : أن الثروات والدخول فى تلك الدول لا تتفاوت تفاوتا كبيراً ، والنفقات العامة فيها ليست كبيرة ، والإدارة المالية كفاءتها محدودة .

أما الضريبة الشخصية فتلائم الدول المتقدمة اقتصادياً ، إذ تعظم فيها ثروات بعض الأشخاص ودخولهم ، وتزداد مقدرتهم على المساهمة فى تحمل الأعباء العامة ، كما أن نفقاتها العامة كبيرة ، يضاف إلى ذلك ازدياد كفاءة إدارتها المالية .

١٩٥ — ويرى البعض أن أفضل طريق يسلكه المشرع ، حيث تتعدد مصادر الدخل بالنسبة للممول الواحد ، هو ألا يقتصر على أحد النوعين بل يمزج بينهما : فيفرض ضريبة شخصية على الدخل العام تحقق العدالة المالية بين الممولين ، وتكون مرونتها كبيرة تسمح بزيادة سعرها وإنقاصه متى استدعت الظروف ذلك ، وبجانب هذه الضريبة الشخصية يفرض عدة

ضرائب عينية يجعل أسعارها معتدلة ، ويدخل عليها بعض عناصر شخصية الضريبة كالخصم للديون والأعباء العائلية .

وسائل تحقيق شخصية الضريبة :

تتحقق شخصية الضريبة بعدة وسائل أهمها :

(١) اعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة :

١٩٦ — من وسائل تحقيق شخصية الضريبة ، إعفاء الحد الأدنى للدخل اللازم للمعيشة ، أو خصم جزء من المادة التى تقع عليها الضريبة وتطبيقها على الباقى . ويختلف هذا الحد باختلاف البلاد والأزمنة ، ويتوقف على مستوى معيشة الشعب ، وعلى القوة الشرائية للنقود ، وعلى حاجة الدولة المـــاليـة .

ومن المتفق عليه فى جميع الدول وجوب إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، لأن تحميل الأفراد الذين يعيشون معيشة الكفاف بالضريبة يؤدى إلى تقليل غذاءهم مما يترتب عليه زيادة تعرضهم للأمراض وضعف مقاومتهم لها ، فتتعرض حياتهم للخطر ، وهذا يستتبع زيادة ما تنفقه الدولة لحمايتهم ، فكأن زيادة إيراداتها من الضرائب على الدخول الدنيا يترتب عليها زيادة نفقاتها ، يضاف إلى ذلك أن جباية الضريبة على تلك الدخول تكلف الدولة نفقات تستنفد جانباً كبيراً من حصيلتها .

على أن بعض الكتاب يعترض على إعفاء الدخول الصغيرة ، بحجة أنها تكون غالبية الدخول ، وأن إعفاءها يؤدى إلى تقليل حصيلة الضريبة ، أو إلقاء عبئها على أصحاب الدخول المتوسطة والكبيرة ، وأن خطر ذلك يظهر فى الدول الديمقراطية حيث يتمتع الأفراد بحق التصويت العام ، فقد يعمد ممثلو الطبقات المعفاة فى المجالس النيابية إلى توجيه الحكومة إلى الإكثار من النفقات التى تفيد طبقاتهم بينما يقع عبؤها على عاتق الطبقات الأخرى .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة إعفاء الحد الأدنى للدخل بالنسبة

للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة ، والضريبة على المرتبات والأجور ، والضريبة العامة على الإيراد .

(٢) مراعاة المركز العائلي للممول :

١٩٧ — يكون إما بخصم جزء من الإيراد وعدم تطبيق الضريبة عليه (١) أو بتخفيض الضريبة بنسبة معينة تختلف باختلاف عدد الأولاد الذين يعولهم الممول (٢) وذلك لأنه كلما زادت الأعباء العائلية على الممول كلما قل ما يتبقى من دخله لدفع الضرائب .

وقد تتخذ مراعاة المركز العائلي للممول شكلا آخر ، كزيادة الضريبة على من ليست لديه أعباء عائلية كالأعزب أو المتزوج الذى ليس لديه أولاد .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة الخصم للأعباء العائلية بالنسبة للضرائب السابق ذكرها .

على أن المشرع قد لا يقصد من الخصم للأعباء العائلية تحقيق شخصية الضريبة ، وإنما قد يقصد منه أغراضاً أخرى كتشجيع النسل مثلا .

---

(١) كان يخصم خمسون جنيهاً عن زوجة الممول وعن كل ولد من أولاده ، فاذا كان دخل الممول ٤٠٠ جنيه مثلا ، وكان لديه زوجة وثلاثة أولاد فانه يعفى من ٢٠٠ جنيه ، وتسرى الضريبة على الباقى وهو ٢٠٠ جنيه .

(٢) فاذا كان سعر الضريبة ١٤ ٪ والتخفيض ١ ٪ للزوجة ولكل ولد من الأولاد ، وكان لدى الممول زوجة وثلاثة أولاد ، فان السعر الذى يسرى عليه هو ١٤ — (١ × ٤) = ١٠ ٪ ؛ فاذا كان دخله ٤٠٠ جنيه فانه يدفع ٤٠ جنيهاً ضريبة ، بينما لو كان غير متزوج وليس لديه أولاد لدفع ٥٦ جنيهاً .

وهناك طريقة أخرى هى أن يقسم مجموع الايراد على عدد أفراد العائلة وتسرى الضريبة على كل جزء على حدة ، فاذا كان صافى الايراد ٨٠٠٠ جنيه وعدد أفراد العائلة أربعة . سرت الضريبة على أربعة أجزاء كل منها مقداره ٢٠٠٠ جنيه (٨٠٠٠ ÷ ٤) ، ؛ بدلا من أن تسرى على ٨٠٠٠ جنيه مرة واحدة ، ويتحقق التخفيف هنا إذا كانت الضريبة تصاعدية ، وهناك طرق أخرى للتخفيض غير ما ذكرناه .

(٣) خصم فوائد الديون والضرائب :

١٩٨ — تقتضى شخصية الضريبة ألا تسرى إلا على الدخل الصافى الذى يستطيع الممول التصرف فيه ، وبناء على ذلك ينبغى أن تخصم فوائد الديون التى على الممول ، فاذا كان الدين مرتبطاً بدخل معين كالربح التجارى أو الصناعى خصمت الفوائد من ذلك الدخل ، أما الديون التى لا ترتبط بدخل معين فمحل خصم فوائدها هو مجموع دخل الممـول ، وقد طبـق المشرع المصرى تلك القاعدة بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة والضريبة العامة على الإيراد .

كذلك ينبغى خصم ما دفعه الممول من ضرائب مباشرة على فروع الدخل وهذا ما فعله المشرع المصرى بالنسبة للضريبة العامة على الإيراد أيضاً .

(٤) التمييز بين الدخول :

١٩٩ — يقصد بالتمييز بين الدخول (Dirscimiration) اختلاف معاملتها بالنسبة للضرائب باختلاف مصدر كل منها . ومصدر الدخل إما أن يكون العمل أو رأس المال أو العمل ورأس المال معاً (وهو ما يسمى بالدخل المختلط) ، وقد جرى المشرع حتى الآن على إيثار دخل العمل بالرعاية ، بتخفيض سعر الضريبة عليه نظراً لتعرضه للانقطاع أو للنقصان إذا أصاب صاحبه مرض أو بطالة ، أو تقدمت به السن ، يضاف إلى ذلك أن الذى يعتمد فى معاشه على عمله مضطر إلى إدخار بعض دخله احتياطاً للمستقبل ، مما يجعل مقدرته على تحمل الضريبة أقل من مقدرة صاحب دخل رأس المال لانه دخل شبه دائم . على أن تغير الأحوال جعل هذا التمييز محل نظر ، إذ أن دخل العمل محاط الآن فى معظم الدول بضمانات متزايدة ، كالتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والمرض والشيخوخة ، بينما يتعرض دخل رأس المال لأخطار الأزمات والحروب التى قد تضعف من

قوته الشرائية بتأثير انخفاض قيمة النقود ، أو تعصف بمصدر الدخل نفسه كما حدث فى ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى .

ويكون التمييز عادة بتغيير سعر الضريبة على الدخول المختلفة ، إذا كانت هناك ضرائب على فروع الدخل ، فيجعل سعر الضريبة على دخل رأس المال أعلى منه على دخل العمل ، وسعرها على الدخل المختلط وسطاً بينهما .

وقد يميز المشرع بين الأنواع المختلفة لدخول رأس المال ، أو لدخول العمل كأن يجعل سعر الضريبة على دخل الأراضى الزراعية أعلى من سعرها على دخل المبانى ، أو يجعل سعر الضريبة على أجور عمال اليومية أقل من سعرها على مرتبات الموظفين كما فعل المشرع المصرى .

ويمكن إجراء التمييز بالنسبة للضريبة العامة على الايراد عن طريق خصم مبلغ معين من الدخل المراد خصه بالرعاية قبل ضمه لباقى الدخول لتكوين الدخل العام ، كما فعلت انجلترا بالنسبة لدخل العمل ، أو عن طريق فرض ضريبة تكميلية على الدخل المراد التشديد عليه كما فعلت ألمانيا بالنسبة لدخل رأس المال ، وكما فعلت مصر بالنسبة لإيراد الأسهم والسندات ، إذ فرض عليه المشرع ، إلى جانب الضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة ، رسم دمغة على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس (١) .

والمقصود من التمييز فى الأحوال السابقة أن يكون عنصراً من عناصر تحقيق شخصية الضريبة ، على أن المشرع قد يقصد منه غير ذلك ، كما لو رفع سعر الضريبة على أرباح المشروعات الكبيرة لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، وحمايتها من خطر منافسة المشروعات الكبيرة لها ،

---

(١) الفصل الثالث من الجدول رقم ٣ الملحق بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة .

لأن وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد سبباً من أسباب الاستقرار والسلام فى المجتمع (١) .

(ه) تصاعد الضريبة :

٢٠٠ — من وسائل تحقيق الشخصية أن يرفع سعر الضريبة كلما زادت المادة الخاضعة لها وهو ما يعرف بالتصاعد وسندرسه فيما بعد .

شخصية وعينية الضرائب فى مصر .

٢٠١ — أصبح نظام الضرائب المصرى بعد فرض الضريبة العامة على الايراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ يمزج بين نوعى الضريبة .

فالضريبة العامة على الايراد شخصية ، إذ قضت باعفاء الدخل الصغير ، وبالخصم للأعباء العائلية ، وبخصم فوائد الديون والضرائب وبعض الأعباء الأخرى ، كما جعل سعرها تصاعدياً .

أما الضريبة على الأراضى الزراعية والضريبة على العقارات المبنية فكلتاهما عينية ، على أن المشرع أخذ بمبدأ الشخصية إلى حد ما بما أدخله من التخفيف لصالح صغار الملاك .

والضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة عينية إذ تسرى على الايراد الاجمالى دون أى خصم ، وسعرها نسبى .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وكذا الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فشخصيتان إلى حد ما ، إذ تسريان على صافى الايراد ،

---

(١) ومن هذا القبيل إلى حد ما ، ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ مما سبق ذكره (بالفقرة « ١٧١ ») من أنه « إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفض الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » . وقد قصد المشرع من هذا النص أيضاً التشجيع على إمساك حسابات منتظمة .

كما يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، على أن سعر أولاهما نسبي ، أما الثانية فقد كان سعرها نسبياً ولكنه أصبح الآن تصاعدياً .

والضريبة على المرتبات والأجور شخصية إلى حد ما أيضاً ، إذ يسمح بخصم حد أدنى للمعيشة ، وآخر للأعباء العائلية ، وسعرها تصاعدى ، ولكن لا يسمح بخصم شيء نظير المصاريف التي يتكبدها الموظف أو الأجير بسبب عمله .

والضريبة على التركات ورسم الأيلولة على التركات لها طابع شخصي ، إذ بها إعفاءات وسعرها تصاعدى .

أما الضرائب على الاستهلاك وعلى التداول فعينية .

المبحث الثالث

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

تعريف كل من النوعين ومعيار التفرقة بينهما :

يقسم كتاب المالية العامة الضرائب إلى ضرائب مباشرة(١) وضرائب غير مباشرة(٢) ولكنهم لا يتفقون على تعريف واحد لكل من هذين النوعين ولا على معيار واحد للتفرقة ، وندرس فيما يلي أهم تلك المعايير .

(١) معيار طريقة الجباية .

٢٠٢ — تعتبر الإدارة المالية فى بعض الدول ، كفرنسا وبلجيكا ، الضريبة مباشرة إذا كانت تجبى بواسطة جداول اسمية أو أوراد ، يبين فيها اسم المكلف والمال الخاضع للضريبة ، ومبلغ الضريبة ، وذلك لأنها تقوم على علاقات أساسية ودائمة بين المكلف والخزانة العامة ، أما الضرائب غير المباشرة فهى التى لا تجبى بهذه الطريقة ، لأنها تقوم على علاقات عرضية موقتة بين الممول والخزانة العامة ، كاجتياز السلعة حدود الدولة .

---

(١) Impôts directs (٢) Impôts indirects

هذا المعيار وان كان صحيحاً فى أكثر الأحوال ، لأن المكلف فى الضرائب المباشرة يكون معروفاً للادارة المالية قبل التحصيل فتتسنى جباية الضريبة منه بتكليف يخاطب فيه باسمـــه ، بينما المكلف فى الضرائب غير المباشرة لا يعرف إلا وقت التحصيل، لأنها تجبى بمناسبة بعض الوقائع و التصرفات التى لا يمكن أن تعرفها الإدارة مقدماً ، إلا أنه غير صحيح فى أحوال أخرى فالضريبة على دخل الأسهم والسندات مثلا تتعذر جبايتها بواسطة جداول اسمية نظراً لوجود أسهم لحاملها ، ومع ذلك لا يمكن اعتبارها من الضرائب غير المباشرة لأنها ضريبة على الدخل مثل باقى الضرائب الأخرى على الدخل .

يضاف إلى هذا ، أن جباية الضريبة بواسطة جداول اسمية أو بغير ذلك مسألة فى يد المشرع بالنسبة لكثير من الضرائب ، ولا يمكن ، من ناحية علم المالية العامة ترك أمر التفرقة بين نوعى الضريبة ، وهى تفرقة عامية ، لارادة المشرع ، ان شاء قرر جبايتها بواسطة جداول اسمية فجعلها ضريبة مباشرة ، وان شاء قرر جبايتها بغير جداول اسمية فجعلها ضريبة غير مباشرة .

(ب) معيار نقل عبء الضريبة :

٢٠٣ — يرى فريق من العلماء وبخاصة القدماء(١) أن الضريبة المباشرة هى التى تستقر على دافعها ولا يتمكن من نقلها إلى غيره ، ومثالها الضريبة العـــامة على الإيراد ، وأن الضريبة غير المباشرة هى التى يستطيع دافعها نقل عبئها إلى غيره ، ومثلها الضريبة الجمركية ، ففى الضرائب المباشرة لا يوجد وسيط بين الخزانة والمكلف ، على العكس من الضرائب غير المباشرة إذ لا يصل المشرع إلى الممول إلا عن طريق وسيط أو أكثر .

وأهم ما يعترض به على هذا المعيار أن ظاهرة نقل عبء الضريبة لا تصلح أساساً للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشر ة ، لأن تحققها يتوقف — كما سنرى فيما بعد — على تفاعل عدة عوامل اقتصادية ،

(١) جون ستيوارت ميل ، لروابولييه ، راو ، فاجنر من القدماء ، ونوجارو ، أرستاج سمث ، هوترى من المحدثين ، وأول من أخذ بهذا المعيار الطبيعيون .

فالضريبة نفسها قد ينتقل عبؤها إلى غير دافعها أحياناً ولا ينتقل أحيانا أخرى . مثال ذلك الضريبة الجمركية : يتحمل عبأها المستورد الذى دفعها أو ينقله إلى من يبيع له السلعة التى استوردها ، أو يتحمل بعض العبء وينقل البعض الآخر ، تبعاً لظروف طلب تلك السلعة وظروف عرضها ، فكأن الضريبة الجمركية تعتبر ، طبقاً لهذا المعيار ، مباشرة أحياناً وغير مباشرة أحياناً أخرى ، تبعاً لما إذا كانت قد استقرت على دافعها أو انتقلت إلى غيره ، وإذا تحمل دافع الضريبة بعضها ونقل البعض الآخر إلى من يتعامل معه ، فلا يستطاع وصف الضريبة بأنها مباشرة أو غير مباشرة . وإذا فرض أن شخصاً استورد سلعة لاستعماله الخاص ودفع عنها الضريبة الجمركية فهل تعتبر الضريبة مباشرة أو غير مباشرة ؟ لو اتخذنا نقل عبء الضريبة معياراً للتفرقة بين النوعين لوجب فى هذه الحالة اعتبار الضريبة الجمركية ضريبة مباشرة بما أن دافعها لم ينقلها إلى غيره . من هنا يتضح أن نقل عبء الضريبة لا يصلح معياراً للتفرقة بين النوعين لأنه معيار غير ثابت .

(ج) معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة (١) .

٢٠٤ — الضريبة المباشرة طبقاً لهذا المعيار هى التى تفرض على عناصر تتميز بقدر معين من الثبات والاستمرار لدى المكلف ، كالوجود بالنسبة لضريبة الرؤوس ، والملكية بالنسبة للضرائب العقارية والضرائب على دخل رءوس الأموال المنقولة ، وممارسة المهنة بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على الأرباح غير التجارية ، والعمل بالنسبة للضريبة على المرتبات والأجور .

أما الضريبة غير المباشرة فتفرض على أفعال عرضية أو تصرفات متقطعة يقوم بها المكلف كانفاق الدخل .

ويؤدى هذا المعيار إلى اعتبار الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل

(١) أول من أخذ بهذا المعيار Foville فى مقال له بجريدة Economiste français بتاريخ ١-٩-١٨٨٣ ، ثم أخذ به Stourm فى كتابه Systèmes généraux d'impôts

ضرائب مباشرة والضرائب على الاستهلاك وعلى التداول ضرائب غير مباشرة .

ويمكن الاعتماد على هذا المعيار ولو أنه لا يخلو من نقد ، إذ لا يستقيم مع بعض أنواع الضرائب كضريبة التركات ، هل تعتبر ضريبة على الثروة فتكون ضريبة مباشرة ، أو تعتبر ضريبة على انتقال الثروة فتكون ضريبة غير مباشرة ؟ يعتبرها بعض الكتاب ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً يجعلها تقتطع جزءاً كبيراً من التركة ، وضريبة غير مباشرة على انتقال الثروة إذا لم يكن سعرها مرتفعاً ، أى أنه يجعل من ارتفاع السعر وانخفاضه ، وهو مسألة نسبية ، معياراً للتفرقة بين النوعين .

يتضح من ذلك مدى صعوبة الاهتداء إلى معيار ثابت للتفرقة بين نوعى الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، مما جعل بعض العلماء يتركون هذا التقسيم ويضعون تقسيما اخر بدلا عنه هو تقسيم الضرائب إلى :

(١) ضرائب على الثروة والدخل .

و(ب) ضرائب على التداول والاستهلاك .

ومع ذلك فتقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة تأخذ به كثير من الدول فى نظام ضرائبها ، كانجلترا وبلجيكا وفرنسا ومصر ، ويمكننا الاعتماد فى التفرقة بين النوعين على المعيار الأخير ، وهو معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة كما سبق أن قلنا .

مزايا وعيوب كل من النوعين :

لكل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مزايا وعيوب نستعرض أهمها فيما يلى :

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة :

٢٠٥ — للضرائب المباشرة عدة مزايا أهمها :

(١) أنها **أثبت حصيلة** من الضرائب غير المباشرة ، لأن الضرائب المباشرة تقع على مراكز مالية قائمة على عناصر ليست سريعة التغير نسبياً ، أما الضرائب غير المباشرة فحصيلتها تتغير بتغير الاستهلاك والمبادلات فتزداد فى أوقات الانتعاش وتقل فى أوقات الكساد .

وتتجلى ميزة الضرائب المباشرة من هذه الناحية بأنه يمكن الاعتماد عليها إلى حد كبير عند تقدير الايرادات العامة فى ميزانية الدولة . على أنه يلاحظ أن بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطيان أثبت حصيلة من البعض الآخر كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، وهذه الأخيرة سريعة التأثر بالأزمات ، والواقع أن مدى ثبات الحصيلة يتوقف إلى حد كبير على التنظيم الفنى للضريبة ، وبخاصة على طريقة تقدير المادة الخاضعة لها .

(٢) الضرائب المباشرة **اكثر تحقيقا للعدالة** فى توزيع الأعباء المالية من الضرائب غير المباشرة : إذ يمكن بالنسبة للضرائب المباشرة مراعاة مقدرة المكلفين على الدفع ، وتدريج سعرها حسب تفاوتهم فى الغنى . على العكس من الضرائب غير المباشرة التى يصعب تحقيق العدالة فيها ، لأنها تفرض على أفعال وتصرفات لا يمكن التمييز فيها بين غنى وفقير . ولذا فان عبأها يكون أشد وطأة على ذوى الدخول الصغيرة منه على ذوى الدخول الكبيرة ، وبخاصة إذا فرضت على مواد الاستهلاك الشائعة الاستعمال ، وهى تفرض عادة على تلك المواد ، لأن الضرائب عليها تأتى بايراد كبير . على أن الدولة تعمل على تحقيق شىء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة : بأن تجعل سعرها على السلع التى يستهلكها الأغنياء كالكاليات أعلى من سعرها على السلع التى تستهلكها عامة الشعب .

(٣) الضرائب المباشرة **تشعر الافراد بانهم يساهمون** فى تحمل الأعباء المالية للدولة ، ولهذا الشعور فائدته لأنه يحفزهم على الاشتراك فى النشاط السياسى للدولة ، ويجعلهم يدققون فى اختيار نوابهم للمجالس النيابية ، ممن يوثق بكفاءتهم فى مراقبة الحكومة فى سياستها المالية ، لأن التراخى فى ذلك يؤدى إلى زيادة أعباء الضرائب عليهم .

ويقول بعض المدافعين عن الضرائب المباشرة إنها تمتاز أيضاً بأن نفقات تحصيلها أقل من نفقات تحصيل الضرائب غير المباشرة ، وإنها أقل مضايقة للصناعة والتجارة منها ، ولكن هذا القول لا ينطبق على جميع الضرائب

المباشرة . فالضريبة الجمركية مثلا ، وهى ضريبة غير مباشرة ، أكثر اقتصاداً فى نفقاتها من ضريبة الأراضى وهى ضريبة مباشرة ، وهى أيضا أقل مضايقة من من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وهى ضريبة مباشرة .

٢٠٦ – أما أهم **عيوب** الضرائب المباشرة فهو شعور الفرد بعبئها ، مما يحمله على محاولة التهرب منها وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعاً .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

٢٠٧ – أهم ما تمتاز به الضرائب غير المباشرة ما يأتى :

(١) أنها **أكثر انتاجية** من الضرائب المباشرة ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها : أن الممول لا يشعر بها ولا تضايقه ، لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة التى يشتريها ، ولذا فهو لا يحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة إذ يشعر الممول بوطأتها ، وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعاً ، ولذلك فهى أكثر تعرضاً للتهرب منها من الضرائب غير المباشرة .

يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة تصيب جميع المكلفين حتى ذوى الدخل الصغير منهم ، وبخاصة إذا كانت على الاستهلاك ، أما الضرائب المباشرة فيعفى منها عادة ذوو الدخول الصغيرة .

هذا فضلا عن اتساع نطاق الضرائب غير المباشرة إذ يشمل الإنتاج والاستهلاك والمعاملات . وكلما تقدم المجتمع فى المدنية كلما كثر الاستهلاك ونشطت المبادلات ، وازداد انفاق الأفراد على السلع نصف الكمالية كالمشروبات الروحية والشاى والسجاير والسينما وازدادت بالتالى حصيلة الضرائب غير المباشرة .

(٢) الضرائب غير المباشرة **أكثر مرونة** من الضرائب المباشرة ، فيكفى أن يرفع المشرع سعرها قليلا حتى تزداد غلتها ، وحتى دون حاجة إلى رفع سعرها فان الانفاق والاستهلاك يزدادان كما تزداد الصادرات والواردات فى

أوقات الانتعاش، وتقل فى أوقات الكساد، ويترتب على ذلك ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشره فى أوقات الانتعاش ، وانكماشها فى أوقات الكساد ، بينما تظل حصيلة بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطيان. ثابتة ، ولذا يصبح من الضرورى مراجعة تقديراتها من وقت لآخر .

وليس معنى ذلك أن الضرائب المباشرة عديمة المرونة ، لأن حصيلتها هى الأخرى تتغير بتغير الدخل القوى ، ولكن المرونة أكثر وضوحاً فى الضرائب غير المباشرة منها فى الضرائب المباشرة .

(٣) أن **عنصر الاجبار** فى الضرائب غير المباشرة أقل وضوحاً منه فى الضرائب المباشرة ، مما يدع للممول شيئاً من الاختيار فى دفع الضرائب غير المباشرة ، إذ يستطيع أن ينقص ما يدفعه من الضريبة بانقاص الكميات التى يستهلكها من السلع والخدمات المفروضة عليها الضريبة أو باستهلاك سلع أخرى مفروضة عليها ضريبة أقل سعراً .

(٤) وتمتاز الضرائب غير المباشرة أيضاً بأنها تمد الخزانة العامة بالايراد بسرعة وباستمرار ومنذ بداية السنة ، على العكس من الضرائب المباشرة التى تتأخر جبايتها عادة .

(٥) وللضرائب غير المباشرة ميزة أخرى على الضرائب المباشرة فى أوقات **تدهور قيمة النقود** وترجع إلى أن الفترة التى تنقضى ما بين ربط الضريبة وتحصيلها أقصر عادة فى الضرائب غير المباشرة منها فى الضرائب المباشرة مما يترتب عليه أن تكون القيمة الحقيقية للمبلغ المتحصل فعلا من الضريبة قريبة من القيمة الحقيقية للمبلغ المقدر تحصيله .

٢٠٨ — أما أهم **عيوب** الضرائب غير المباشرة فهى أنها أشد وطأة على ذوى الدخول الصغيرة والمتوسطة منها على ذوى الدخول الكبيرة ، مما يجعلها تتناسب تناسباً عكسياً مع مقدرة المكلفين ، وبخاصة اذا فرضت على المواد الشائعة الاستعمال .

ويأخذ عليها بعض الكتاب أيضاً كثرة نفقات جبايتها ، ومضايقتها للصناعة والتجارة لما تستدعيه من فرض رقابة شديدة على الصناع والتجار .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن الدولة تعمل عادة على تحقيق شيء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، بجعل سعرها على السلع التي يستهلكها الأغنياء أعلى من سعرها على السلع التي يستهلكها ذوو الدخل المحدود .

أما عن كثرة نفقات الجباية، ومضايقات التجارة والصناعة ، فترجع في الواقع إلى التنظيم الفني للضريبة أكثر من رجوعها إلى نوع الضريبة.

مكان الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في الأنظمة الضريبية :

٢٠٩ — يتضح مما سبق أن من الصعب تفضيل أحد النوعين على الآخر ، وما دمنا قد ارتضينا نظاما تتعدد فيه الضرائب ، فان من المستطاع الجمع بين النوعين حتى تصحح مزايا أحدهما عيوب الآخر .

وتعتمد معظم الدول في نظام ضرائبها على النوعين معا ، إذ يؤدي ذلك إلى ضمان موارد الدولة ، وتحقيق العدالة بين المكلفين ، ولو قام النظام المالي على الضرائب المباشرة وحدها لتفاوتت أعباء المكلفين تفاوتاً كبيراً لاختلاف أنواع الثروات والدخول ، وصعوبة تقدير بعضها مما يؤدي إلى اختلاف استجابتها للضريبة ، فالدخول الصناعية والتجارية ، ودخول المهن الحرة ، وفوائد الديون، يسهل افلاتها من الضريبة ، لسهولة اخفائها، وصعوبة تحديدها ، بينما يصعب افلات دخول رؤوس الأموال الثابتة من الضريبة كذلك لو اقتصر النظام الضريبي على الضرائب المباشرة وحدها ، لما ساهم أصحاب الدخول الصغيرة بشيء في الأعباء العامة ، لأنهم يعفون عادة من تلك الضرائب لضآلة دخولهم .

وإذا اقتصر النظام المالي على الضرائب غير المباشرة وحدها ، تفاوتت أعباء المكلفين كثيراً لاختلاف الاستهلاك ، واشتد العبء على الطبقات الفقيرة ولذا فان وجود الضرائب المباشرة إلى جانب الضرائب غير المباشرة

يصحح ما يقع من غبن على بعض الطبقات ويحقق قسطا أكثر من العدالة بين المكلفين.

٢١٠ – ووجود النوعين معا من جهة أخرى ضروري لتطبيق سياسات الاقتصادية للدولة ، فالضرائب غير المباشرة تستخدم للحد من ارتفاع الأسعار فى فترات التضخم بفضل التخفيض السريع فى حجم الاستهلاك ، كما تستطيع الدول المتخلفة اقتصادياً استعمالها كوسيلة من وسائل تمويل التنمية الاقتصادية لأنها تؤدى إلى تحويل جزء من الدخل القومى من الاستهلاك الحالى إلى الاستثمار وان كان ذلك على حساب حرمان الأفراد ، وتستطيع الدول المتقدمة اقتصاديا استخدامها لتحقيق التوازن فى ميزان مدفوعاتها .

أما الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية فتستعمل للحد من الادخار الخامل للطبقات الغنية ، الذى يؤدى إلى قصور الطلب الفعلى ويسبب البطالة الضخمة ، كما تستخدم للتأثير فى توزيع الموارد بين الاستعمالات المختلفة ، وفى توجيه النشاط الإنتاجي.

والخلاصة أن كلا من النوعين يكمل الآخر ويحققان بوجودهما معا نظاماً للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط .

٢١١ – وتختلف الدول فيما بينها فى مدى اعتمادها على كل من هذين النوعين ، ويرجع ذلك فى الغالب إلى أسباب تاريخية واقتصادية وسياسية ، على أنه ينبغى تحقيق التوازن بينهما ، مع مراعاة الظروف الاقتصادية فى الدولة ، لأن المبالغة فى الضرائب المباشرة تؤدى إلى شبه مصادرة للثروات الكبيرة والمتوسطة ، والمبالغة فى الضرائب غير المباشرة ترهق الطبقات الفقيرة وتضايق الإنتاج .

والمشاهد أن الطبقات التى بيدها السلطة تعمل على القاء أكبر قسط من الأعباء العامة على عاتق الطبقات الأخرى ، فاذا كانت السلطة فى يد الطبقات الغنية مالت إلى الإكثار من الضرائب غير المباشرة ، وإذا كانت بيد الطبقات الشعبية الفقيرة مالت إلى الإكثار من الضرائب المباشرة .

٢١٢ — وتعتبر انجلترا مثال الدولة التى يتوازن فيها النوعان ، فحصيلة الضرائب المباشرة فيها تزيد عادة قليلا على نصف ايرادات الدولة ، أما فى مصر فلا يوجد توازن بين النوعين ، وقد ظلت حصيلة الضرائب المباشرة إلى وقت قريب لا تتجاوز خمس ايرادات الدولة ، كما استمرت الدولة تعتمد على الرسوم الجمركية حيث تدر وحدها نصف الإيراد، وبخاصة رسوم الدخان، وبعد فرض الضرائب المباشرة على ايرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أصبحت حصيلة الضرائب غير المباشرة تقرب من ثلاثة أمثال الضرائب المباشرة .

الفصل الثالث

قواعد الضريبة

تخضع الضريبة لعدة قواعد خاصة يتكون من مجموعها ما يعرف بنظرية الضريبة وتنقسم هذه القواعد إلى قواعد قانونية ، وقواعد اقتصادية، وقواعد إدارية ، وسندرس كل طائفة منها فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

القواعد القانونية للضريبة

القواعد القانونية للضريبة اثنتان : قاعدة عمومية الضريبة ، ويتصل بها موضوع ازدواج الضرائب . وقاعدة المساواة أمام الضريبة، ويتصل بها موضوع الضريبة التصاعدية .

المطلب الأول

قاعدة عمومية الضريبة (1)

٢١٣ — تقتضى هذه القاعدة أن يدفع كل فرد الضريبة مهما كانت الطبقة الاجتماعية التى ينتمى إليها ، لأنه يستفيد من الخدمات العامة التى تؤديها الهيئات العامة، إما لأنه يقيم على أرض الدولة، أو لأنه يمتلك أملاكا فيها، أو لأن فيها مركز أعماله ، ولهذا فالأصل أن يلزم بدفع الضريبة الوطنيون والأجانب الذين يقيمون على أرض الدولة ، أو الذين يمتلكون أملاكا فيها وان كانوا لا يقيمون بها ، ولا يلزم بها، على العكس، الوطنيون الذين لا يقيمون بها ولا يمتلكون فيها شيئاً .

على أن قاعدة عمومية الضريبة ليست مطلقة ، إذ يوجد فى بعض حالات

---

1) Universalité de l'impôt.

استثنائية إعفاءات من الضرائب ، ولكن هذه الاستثناءات للضريبة ظاهرية أكثر منها حقيقية ، كذلك قد تعفى بعض المناطق من سريان بعض الضرائب فيها وهي المعروفة بالمناطق الحرة .

(أ) الاعفاءات من الضرائب :

الإعفاءات من الضرائب أما أن تكون موقته أو دائمة .

٢١٤ — فالاعفاءات الموقتة هي التي تمنح لبعض الأفرادالذين وان كان دخلهم من الدخول التي تتناولها الضرائب إلا أنهم يعفون منها لمدة معينة ، وذلك لأسباب تتصل بالصالح العام أو لغير ذلك من الأسباب . ومثالها اعفاء المباني الجديدة ، واعفاء بعض المنشآت الصناعية الجديدة من الضرائب مدة معينة وذلك بقصد تشجيع انشاء المباني وتأسيس المصانع الجديدة(١) وكاعفاء العائلات الكثيرة الأولاد من الضرائب لتشجيع زيادة السكان(٢) .

٢١٥ — أما الإعفاءات الدائمة فهي التي يتمتع بها بعض المكلفين دون تحديد مدة معينة ، كاعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة ، والإعفاء للأعباء العائلية ،

---

(١) ومن هذا القبيل ما سبقت الاشارة إليه في الفقرة ١٦٩ ، مما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ ، الخاص بالمساكن الشعبية ، من إعفاء كل مسكن شعبي من عوائد الأملاك المبنية لمدة خمس سنوات من بدء الانتفاع به ، وما نصت عليه المادة ٢٢ من نفس القانون من إعفاء رؤوس الأموال التي تستثمر في إنشاء المساكن الشعبية من الضرائب بجميع أنواعها . ويهدف قانون المساكن الشعبية إلى وضع سياسة عامة لتوفير المسكن الصحي لطائفة كبيرة من الشعب هي طبقة العمال ومن في مستواهم .

ومن هذا القبيل أيضاً ما نص عليه القانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ من إعفاء مساكن مدينة العمال بامبابة التي يتقرر تمليكها من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلدية ورسم الخفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك . والاعفاءات التي قررها المشرع المصري بالقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ لدعم الاقتصاد المصري وتنميته وتشجيع الانتاج ورفع مستواه .

(٢) قانون ١٤ يونيه سنة ١٩٢٨ في إيطاليا .

وقد سبق الكلام عليها (١) .

ويلاحظ أن هذا الإعفاء لا يتناول جميع الضرائب، وإنما يسرى على الضرائب المباشرة فقط ، ولذلك فأصحاب الحد الأدنى للمعيشة يساهمون أيضاً فى الأعباء العامة ولكن عن طريق الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، ولهذا يعتبر هذا النوع من الإعفاء مخالفة ظاهرية أكثر منها حقيقية لقاعدة عمومية الضريبـــة .

٢١٦ — وهناك إعفاءات أخرى لأسباب سياسية كإعفاء رجال السلك السياسى الأجنبى ، ومبانى القنصليات والسفارات ، فقد جرى العرف الدولى على إعفاء السفارات والمفوضيات والوكالات السياسية والقنصلية الأجنبية ورجالها من الضرائب التى تسمح طبيعتها بالإعفاء منها ، وذلك دون حاجة إلى النص صراحة فى قوانين الضرائب على الإعفاء ، وبناء على ذلك تعفى تلك الهيئات من الضريبة على العقارات المبنية المملوكة لها كما تعفى أموالها من الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، ولكنها لا تعفى من الضريبة على إيراد القيم المنقولة لأن طبيعة هذه الضريبة تحول دون ذلك . إذ أنها تحصل بطريقة الجباية من المصدر أى قبل معرفة المستحق للإيراد .

أما رجال السلكين السياسى والقنصلى فيعفون من الضريبة على المرتبات بناء على قواعد القانون الدولى ولكنهم لا يعفون من الضريبة على الأراضى الزراعية والمبانى التى يمتلكونها ، كذلك لا يعفون من الضريبة على إيراد القيم المنقولة والضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات .

٢١٧ — وقد يترتب على بعض الاتفاقات الدولية عدم تطبيق قوانين الضرائب على الأجانب أو تطبيقها عليهم إلى حد معين ومن هذا القبيـــــل الامتيازات الأجنبية التى كانت سائدة فى مصر حتى ألغيت سنة ١٩٣٧ وقد كانت تمنع فرض الضرائب على الأجانب دون موافقة دولهم ، ومعاهدة سنة

(١) راجع الفقرتين : ١٩٦ و ١٩٧ فيما سبق .

١٩٣٦ بين مصر وبريطانيا التى كانت تتمتع بمقتضاها القوات البريطانية فى مصر باعفاءات وميزات مالية ، والاتفاق الخاص بالبعثة العسكرية البريطانية فى مصر الموقع عليه فى سنة ١٩٤٠ باعفاء رجالها وباقى القوات البريطانية من الضرائب المصرية ، سواء أكانت مفروضة من الدولة أو من الهيئات المحلية ، واتفاق الجلاء المعقود بين حكومة جمهورية مصر وحكومة انجلترا والموقع عليه بالقاهرة فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٥٤ وقد انتهت جميع هذه الاعفاءات .

ومن الإعفاءات التى لا تزال سارية ، الإعفاءات التى تتمتع بها الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها ، والإعفاءات التى تتمتع بها جامعة الدول العربية بمقتضى إتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية (١) .

(ب) المناطق الحرة (٢) :

٢١٨ — المنطقة الحـرة جزء من أرض الدولة يسمح بدخول السلع الأجنبية فيه وإعادة تصديرها دون دفع ضرائب جمركية عليها سواء عند الاستيراد أو التصدير كما يجوز أن تحول فيها بعض المواد الأولية إلى سلع مصنوعة تصدر للخارج ، فاذا نقلت تلك السلع من المنطقة إلى داخل الدولة فانها تخضع للضرائب الجمركية .

والإعفاء هنا يكون عادة قاصراً على الرسوم الجمركية . ولذا تخضع هذه المناطق لباقى الضرائب كالضريبة على المبانى والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ما لم ينص على غير ذلك (٣) .

---

(١) المواد : ٧ و ٨ و ١١ و ١٣ و ١٥ و ١٦ و ١٧ و ٢٠ من الاتفاقية الصادر بها مرسوم ٢٠ مايو سنة ١٩٥٤ .

(٢) المناطق الحرة : Zones Franches. — الموانى الحرة Ports Francs .

(٣) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٩٦ من قانون الجمارك ، الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ ، من إعفاء المنشآت التجارية والصناعية فى المناطق الحرة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، ومن الضريبة على إيراد القيم المنقولة فى حدود وشروط معينة بينتها المادة المذكورة . وما نص عليه قانون المنطقة الحرة ببور سعيد الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٦ من إعفاء المنشآت=

وتتخذ المناطق الحرة فى الغالب شكل الموانى الحرة فتشمل المنطقة كل الميناء كما فى هامبورج ، وبرمن ، وكوبنهاجن ، وتريستا ، وجنوه ، وسالونيك ، أو جزءاً من الميناء كما فى بورسعيد ، وبور فؤاد ، والاسكندرية ، أو جزءاً من مطار .

والغرض من إنشاء المناطق الحرة هو اجتذاب التجارة العابرة إليها والاستفادة من قيام بعض الصناعات والأعمال فى تلك المناطق .

ونظام المناطق الحرة فى مصر ينظمه حالياً قانون الجمارك الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ (المواد ٨٦ إلى ٩٧) .

المطلب الثانى
ازدواج الضـــــرائب

تعريف الازدواج وشروطه :

٢١٩ — ازدواج الضرائب (١) أو تعددها هو فرض نفس الضريبة أكثر من مرة على الشخص ذاته ، وعن نفس المال فى المدة ذاتها . كمطالبة كل من مصر وإيطاليا شخصاً مقيماً فى إيطاليا بالضريبة على إيراد حصل عليه فى سنة ١٩٦٨ من أسهم وسندات مصرية .

واكى يتحقق الازدواج لابد من اجتماع الشروط الآتية :

١ — أن يكون الممول واحـــداً .

٢ — أن تكون المادة الخاضعة للضريبة واحـــدة .

= التجارية والصناعية التى تقام بها من أحكام قوانين الضرائب المقررة والتى تقرر مستقبلا فى الجمهورية (م ٣٩) ومن إعفاء مبالغ كسب العمل من أجور ومرتبات ومكافآت وما فى حكمها التى تدفعها المنشآت التجارية والصناعية المقامة بها للعاملين بها من الأجانب من الضريبة العامة على الايراد ، وإعفاء أموال الأجانب المستثمرة بها من ضريبة التركات ورسوم الأيلولة (م ٤١) .

(١) ازدواج الضرائب : Double imposition بالفرنسية — و Double Taxation بالانجليزية .

٣ — أن تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقـــل .

٤ — أن تكون المدة التى تدفع عنها الضريبة واحـــدة .

الشرط الأول : وحـــدة الممـول :

٢٢٠ — لا يثير هذا الشرط صعوبة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، على خلاف الحال بالنسبة للأشخاص المعنوية ، فاذا فرضت ضريبة على أرباح شركة ما وأخرى على نصيب مساهميها فى تلك الأرباح لم يكن هناك ازدواج من الناحية القانونية ، لتميز شخصية الشركة عن شخصية المساهمين . أما من الناحية الاقتصادية فان هناك ازدواجا ، لأن المساهمين هم الذين يتحملون فى النهاية كلتا الضريبتين ، ولذلك يسمى بعض الكتاب هذه الصورة من ازدواج الضرائب « بالازدواج الاقتصادى » .

الشرط الثانى : وحدة المادة الخاضعة للضريبـة :

٢٢١ — يجب ليتحقق الازدواج أن تفرض الضريبة على نفس المادة أكثر من مرة ، كأن تفرض مصر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التى يمتلكها مصريون أو أجانب متوطنون فى مصر والمفروض على دخلها ضريبة فى الدولة الأجنبية .

الشرط الثالث : وحـــدة الضريبـة :

٢٢٢ — لا يكون هناك ازدواج إلا إذا كانت الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل كضريبتى دخل أو ضريبتى رأس مال . على أنه لما كان لكل دولة نظام ضرائبها الخاص بها فقد يكون من الصعب تحديد الضرائب التى تعتبر متشابهة ، ولذا تحدد الاتفاقات الدولية التى تنظم الازدواج الضرائب التى تعتبر متشابهة فى الدول الموقعة على الاتفاق .

الشرط الرابع : وحـــدة المـــدة :

٢٢٣ — لا تكفى وحدة الممول ، ووحدة المادة الخاضعة للضريبة، ووحدة الضريبة نفسها ، لوجود الازدواج بل يشترط أيضاً أن تكون المدة التى تدفع عنها الضريبة واحدة ، فاذا زاول ممول نشاطاً تجارياً فى دولة معينة أثناء سنة معينة كسنة ١٩٦٨ مثلا ، وسدد الضريبة على أرباح تلك السنة لتلك الدولة ، ثم انتقل فى سنة ١٩٦٩ إلى دولة أخرى وباشر فيها نشاطه التجارى وسدد لها الضريبة عن أرباح تلك السنة ، لم يكن هناك ازدواج ، والواقع أن شرط وحدة المدة لم يخرج عن كونه شرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة فى صورة أخرى ، لأن أرباح سنة ١٩٦٨ هى غير أرباح سنة ١٩٦٩ .

ازدواج الضرائب وتكرارها.

٢٢٤ — يفرق بعض الكتاب الألمان بين ازدواج الضرائب (Doppelbe-steuerung) وبين تكرارها (Fortgesetzte Besteuerung) ، فالضريبـــة على رقم الأعمال مثلا تسرى على بيع السلع ، فاذا بيعت نفس السلعة عدة مرات ، سرت الضريبة على كل بيع ، ويكون هناك « تكرار » للضريبة وليس « ازدواجا » لأن الضريبة مفروضة على كل عملية بيع ، وكل عملية بيع متميزة عن الأخرى .

انواع ازدواج الضرائب :

ازدواج الضرائب إما أن يكون داخلياً أو دولياً ، وفى كلتا الحالتين إما أن يكون مقصوداً أو غير مقصود .

§ ١ — أزدواج الضرائب الداخلى

٢٢٥ — يقع الازدواج الداخلى نتيجة ممارسة هيئات مختلفة لسلطتها فى فرض الضرائب على نفس الإقليم ، كما يحدث فى الـــــدول الاتحادية إذا فرضت كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات نفس الضريبة على المال ذاته ، وكما يحدث عندما تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على مادة معينة ، أو عندما تفرض نفس السلطة سواء أكانت السلطة المركزية أم سلطة محلية أكثر من ضريبة على المال نفسه .

الازدواج المقصود .

٢٢٦ — يكون الازدواج الداخلى مقصوداً إذا أراده المشرع لأغراض مختلفة أهمها :

ا — الحصول على إيراد :

فيفرض المشرع ضرائب إضافية إلى جانب الضرائب الأصلية ،ومن هذا القبيل الضريبة الإضافية للدفاع وضريبة الأمن القومى اللتان فرضها المشرع المصرى بالقانون رقم ٢٧٧ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ٣ يوليه والقرار بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ ، الصادر فى ٢٥ يوليه (١) ، على التوالى ، لمواجهة بعض النفقات اللازمة لدعم الدفاع عن البلاد (٢) .

ب — زيادة العبء على بعض طوائف الممولين أو بعض المواد بطريقة أقل ظهوراً من رفع سعر الضريبة : .

فيفرض المشرع على تلك الطوائف أو على تلك المواد ضريبة خاصة فضلا عن الضريبة التى تلحق جميع المولين أو جميع المواد ، ومن هذا القبيل رسم الدمغة الذى فرضه المشرع المصرى على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس بنسبة اثنين فى الألف من تلك القيمة (٣) ، وذلك بدلا من أن يجعل

---

(١) يتراوح السعر الحالى (ابريل سنة ١٩٦٩) للضريبة الاضافية للدفاع بين ٠,٢,٥/٠ و ٠,٥,١٠ ٪ من أوعية الضرائب النوعية على الدخل. والسعر الحالى لضريبة الأمن القومى بين ١ ٪ و ٨ ٪ من تلك الأوعية ، وتحصلان مع الضرائب الأصلية وفى مواعيدها وتأخذان بأحكامها .

(٢) ومن هذا القبيل أيضاً ضريبة الدفاع الوطنى التى كان المشرع المصرى قد فرضها بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٠ بنسبة ١٠/. من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، وخصص حصيلتها للدفاع الوطنى، ثم غير نظامها بعد ذلك ، وألغى تخصيصها للدفاع ، وسماها « الضريبة الاضافية » ، ورفع سعرها مع تخفيضات وإعفاءات ، وجعلها تصاعدية على ضريبة الأطيان بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٤٤ ثم ألغاها من أول مايو سنة ١٩٤٦ .

(٣) القانون رقم ٢٢٤ سنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفصل الثالث من الجدول رقم ٢ ، المعدل بالقرار بقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٧ .

سعر الضريبة على إيراد تلك الأسهم والسندات أعلى من السعر المقرر للإيرادات الأخرى ، فرسم الدمغة هنا ليس فى الحقيقة سوى ضريبة إضافية على إيراد تلك القيم .

جـ — تصحيح نظام الضرائب :

وذلك بفرض ضريبة شخصية عامة على الايراد إلى جانب الضرائب النوعية العينية على فروع الدخل حتى يكون هناك تناسب بين عبء الضريبة ومقدرة الأفراد على المساهمة فى الأعباء العامة ، كما فعل المشرع المصرى بفرض ضريبة عامة على الإيراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ إلى جانب الضرائب النوعية على الايرادات الفرعية .

د — الحد من ارتفاع الدخول :

ومن هذا القبيل الضريبة الإضافية التى كانت مفروضة على ما يتقاضاه أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة من تلك الشركات بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٥٧ ، والتى عدل نظامها بعد ذلك بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٨ الذى حل محله ، وهى ضريبة تصاعدية كان سعرها يتراوح بين ١٠ ٪ على الدخول التى تزيد على ألفى جنيه إلى ثلاثة الاف ، و ٨٠٪ على ما يزيد على عشرة الاف جنيه. وقد ألغيت هذه الضريبة بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٦٠. والقرار بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التى يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية (١) ، الذى نص على دفع ما يزيد من الأجور الإضافية عن حد معين إلى الدولة ، إذ المقصود منها الحد من ارتفاع الدخول .

هـ — تدبير موارد للهيئات المحلية :

وذلك بأن يعطى المشرع للهيئات المحلية الحق فى تقرير بعض نسب مئوية إضافية لبعض الضرائب التى تحصلها الدولة ، بشرط ألا تتجاوز هذه النسب

---

(١) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٥٧ ، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ ورقم ٩٣ لسنة ١٩٥٩ .

حداً أعلى معيناً ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصرى إذ أعطى لمجالس المحافظات الحق فى تقرير ضريبة إضافية لضريبة الأطيان لمدة محدودة وإلى حد معين (١) . ومن هذا القبيل أيضاً ما قرره القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ من فرض ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية لصالح المجالس البلدية (مجالس المدن الآن) بنسبة ١٠٪ منها (٢) وما قرره قانون نظام الإدارة المحلية من فرض ضريبة إضافية على الصادر والوارد لصالح مجالس المحافظات بحد أقصى قدره ٣٪ من قيمة الضريبة الجمركية الأصلية ، ويحدد سعرها بقرار من رئيس الجمهورية (٣) .

الازدواج غير المقصود :

٢٢٧ — أما الازدواج غير المقصود فيقع نتيجة عدم التناسق فى التشريع

---

(١) بقرار من مجلس المحافظة إذا لم تجاوز ٥ ٪ من الضريبة الأصلية ، وبقرار من وزير الادارة المحلية ، بعد موافقة اللجنة الوزارية للادارة المحلية ، إذا زادت على ٥ ٪ بشرط ألا تجاوز ١٠٪ ، وما زاد على ذلك فى حدود ١٥٪ يكون بقرار من رئيس الجمهورية ، بعد الاتفاق بين وزير الادارة المحلية ووزير الخزانة (قانون نظام الادارة المحلية ، م ٩٢ (ب) (١) ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقد صدر القرار الجمهورى رقم ١٦٥٢ لسنة ١٩٦٣ بتحديد سعر هذه الضريبة بجميع المحافظات بنسبة ١٠٪ من الضريبة الأصلية ، وذلك اعتباراً من ١٤ أغسطس سنة ١٩٦٣ .

(٢) وتحصل مع الضريبة الأصلية وتسرى عليها أحكامها . وقد استبقى القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ، أحكام القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ المشار إليه (م ٨١ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥) . كذلك لم يلغها قانون نظام الادارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ السابق ذكره .

(٣) قانون نظام الادارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (م ٢٩ ، الفقرة « ا » بند « ١ ») وقد صدر القرار الجمهورى رقم ١٦٥١ لسنة ١٩٦٣ بتحديد سعر هذه الضريبة بنسبة ٣ ٪ من قيمة الضريبة الجمركية الأصلية وتحصل هذه الضريبة مع الضريبة الأصلية ، وتخضع لأحكامها من حيث التقدير والربط والتظلم والاعفاء وكيفية التحصيل .

المالى ، ويرجع ذلك إلى أن الدولة قد تفرض ضرائب جديدة تحت ضغط حاجتها إلى الأموال دون أن تبحث فى مدى تلاءمها مع نظام الضرائب القائم ، كما قد يرجع إلى عدم تحديد الاختصاص المالى للهيئات التى تمارس سلطتها على نفس الإقليم وهى الدولة والاقليم والمحافظة والمدينة والقرية ، ويمكن تجنب تعدد الضرائب غير المقصود بواسطة التشريع ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصرى إذ منع بعض حالات التعدد فى المواد ٦ و ٣٥ و ٣٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩، وما قرره فى المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بشأن فرض ضريبة عامة على الايراد من أنه لا يجوز للهيئات المحلية سواء فى ذلك المحافظات ومجالس المدن أن تفرض ضريبة مماثلة للضريبة العامة على الايراد أو أن تفرض ضرائب إضافية عليها .

§ ١ — ازدواج الضرائب الدولى

٢٢٨ — يرجع هذا النوع من الازدواج إلى أن كل دولة ، بما لها من حق السيادة ، تضع نظامها المالى وفقاً لحاجاتها ونظمها دون مراعاة لتعارضه مع تشريعات غيرها من الدول الأخرى . يضاف إلى ذلك أن المبادىء المالية التى تأخذ بها الدول المختلفة ليست دائماً واحدة مما قد ينشأ عنه ازدواج فى الضرائب .

ويبرر بعض الكتاب الازدواج الدولى بأن الضريبة تدفع مقابل حماية الدولة ، ولما كان حصول الممول على جزء من دخله فى دولة وانفاقه فى دولة أخرى يجعله يستفيد من حماية كلتا الدولتين ، فان عليه أن يدفع ضريبة لكل منهما ، أى أن ازدواج الضريبة يبرره ازدواج الحماية (١) . ولا توجد قاعدة من قواعد القانون الدولى ولا عرف دولى يحرم ازدواج الضرائب ، على أنه يؤخذ على الازدواج أنه قد يرهق الممول إذا كان مجموع ما يدفعه من الضريبة كبيراً ، وأنه ضار من الوجهة الاقتصادية العالمية لأنه يعوق حركة

(1) Griziotti; Principi di Politica, diritto e scienza delle finanze. Padova, 1929, pag. 182.

انتقال رؤوس الأموال وتنقل الأشخاص من دولة إلى أخرى ، مما يؤثر على توزيع القوى المنتجة فى العالم على أفضل وجه .

٢٢٩ — والازدواج الدولى يكون مقصوداً أو غير مقصود ، فيكون مقصوداً إذا أراده المشرع ، كما لو فرضت الدولة ضريبة على إيراد رؤوس الأموال المستثمرة فى الخارج ، والمفروض عليها ضريبة فى الدولة التى بها مصدر الايراد ، وذلك لمنع استثمار رؤوس الأموال فى الخارج ، على أن الازدواج الدولى يكون غالباً غير مقصود ، ويمكن تلافيه بواسطة التشريع الداخلى لكل دولة . والاتفاقات الدولية .

ا — تفادى الازدواج بواسطة التشريع الداخلى .

٢٣٠ — أما تفادى الازدواج بواسطة التشريع الداخلى فيكون بأن تقيد الدولة سلطتها المالية من حيث امتدادها إلى خارج إقليمها ، كأن تعفى مواطنيها الذين يتخذون دولة أجنبية موطناً لهم من أن تسرى عليهم الضريبة العامة على الإيراد ، إذا كانت الدولة الأجنبية التى يقيمون بها تفرض مثل هذه الضريبة .

ب — تفادى الازدواج بواسطة الاتفاقات الدولية .

٢٣١ — عالجت بعض المعاهد الدولية ، كمعهد القانون الدولى ، وغرفة التجارة الدولية موضوع الازدواج ، واهتمت به عصبة الأمم ، ثم الأمم المتحدة . أما عصبة الأمم فقد عينت لبحثه لجنتين ، إحداهما من الخبراء الاقتصاديين وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٢٣ ، والأخرى من الخبراء الفنيين وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٢٥ .

تقرير الخبراء الاقتصاديين :

٢٣٢ — وأهم ما جاء فى تقرير لجنة الخبراء الاقتصاديين إحلال فكرة التبعية الاقتصادية محل فكرة التبعية السياسية كأساس لسلطة الدولة فى فرض الضرائب ، مما يعطى للدولة موطن المكلف ودولة موقع أمواله حقاً مشروعا فى فرض الضريبة عليه بنسبة مصالحه الاقتصادية فى كل من الدولتين . ورأت

اللجنة أنه لا يمكن منع الازدواج إلا بتضحية من جانب الدولة : (أ) إما عن طريق إعفاء الدخل الآتى من الخارج من الضريبة ، وذلك بأن تخصم الدولة من الضرائب المستحقة على المتوطنين كل ضريبة يكونون قد دفعوها لدولة أخرى على دخولهم المستمدة من مصدر أجنبي . (ب) وإما عن طريق إعفاء الدخل المرسل إلى الخارج من الضريبة . (ج) وإما عن طريق تقسيم الضريبة بين الدول صاحبة الشأن بنسبة يتفق عليها ، كالاتفاق على أن يدفع الشخص الذى يتوطن فى دولة ويستثمر أمواله فى دولة أخرى نصف الضريبة لدولة الموطن ، والنصف الآخر للدولة المستثمر فيها المال . (د) وإما عن طريق تقسيم مصادر الايراد ، كالاتفاق على أن تستقل دولة الموطن بفرض الضريبة على الثروة المنقولة ، ودولة موقع العقار بفرض الضريبة على الثروة العقارية .

ولما كانت الطريقة الأولى ضارة بالدول الدائنة وكان الخبراء ينتمون إلى دول دائنة ، فانهم لم ينصحوا باتباعها ، كذلك طرحوا الطريقتين الثالثة والرابعة لما ينجم عن تطبيقهما من صعوبات كثيرة ، وأوصوا باتباع الطريقة الثانية على اعتبار أنها أقل الطرق صعوبات عند التطبيق .

وقد أثار هذا التقرير كثيراً من انتقاد الخبراء الماليين ، وبخاصة فى الدول المدينة ، ورأى البعض إعطاء حق فرض الضريبة للدولة التى بها مصدر الدخل ، ورأى البعض الآخر إعطاء ذلك الحق للدولة التى يسهل عليها فرض الضريبة وجبايتها ، وهى فى الغالب الدولة التى بها مصدر الدخل ، ولهذا الرأى الأخير قيمته لأنه يراعى الاعتبارات العملية فى مسائل الضرائب وهى اعتبارات ليس من الصواب إهمالها .

تقرير الخبراء الفنيين :

٢٣٣ — هذا فيما يتعلق بتقرير الخبراء الاقتصاديين أما تقرير الخبراء الفنيين فيغلب عليه طابع التوفيق بين المصالح المتعارضة . وهو يميز ، فى سبيل الوصول إلى حلول عملية للازدواج ، بين الضرائب العينية ، وهى التى تصيب

المادة أو النشاط موضوع الضريبة مباشرة،وبين الضرائب الشخصية ، وهى التى تصيب الممول حسب مقدرته التكليفية ، وبجعل جباية الأولى للدولة الموجود بها مصدر الدخل ، أو موقع المال الخاضع للضريبة ، وجباية الثانية للدولة الموجود بها موطن المكلف .

وبناء على ذلك يكون فرض الضرائب على إيرادات العقارات ، وفوائد الديون العقارية وأرباح الاستغلال الزراعى ، وارباح المنشآت الصناعية والتجارية للدولة التى بها موقع المال .

أما مشروعات الملاحة البحرية ، فقد رأى التقرير إعطاء الدولة التى بها مركز المشروع حق فرض الضريبة على جملة أرباحه ، بصرف النظر عن مكان تحققها .

وأشار التقرير باتباع مبدأ التقسيم بالنسبة للبنوك وشركات التأمين والمنشآت الصناعية والتجارية التى يشمل نشاطها عدة دول ، بأن أعطى لكل دولة الحق فى فرض الضريبة على الجزء من الأرباح الذى ينشأ بها .

وأعطى للدولة الموجود بها مركز الشركة الحق فى فرض الضريبة على ما يؤخذ من الأرباح لمدير الشركة . وللدولة التى يباشر فيها العمل أو تزاول فيها المهنة الحق فى فرض الضريبة على دخل العمل أو المهنة .

وأشار التقرير بترك جباية الضريبة على دخل القيم المنقولة والحسابات الجارية والودائع للدولة الموجود بها موطن المدين ، وهى دولة مصدر الدخل . أما غير ذلك من الديون فان دولة موطن الدائن هى التى لها الحق فى جباية الضريبة على دخلها .

أما مرتبات الموظفين والمستخدمين العموميين الذين يمارسون نشاطهم خارج حدود الدولة ، وكذلك المعاشات العامة فتختص بفرض الضريبة عليها الدولة التى تدفع تلك المرتبات والمعاشات .

وفيما يتعلق بالضرائب الشخصية ، وهى كما سبق القول الضرائب التى تصيب الممول حسب مقدرته التكليفية ، جعل تقرير لجنة الخبراء الفنيين جبايتها

للدولة التى بها موطن المكلف ، إذ فيها تتضح حالته المالية ، على أن يخصم من تلك الضريبة عند اللزوم مقدار ما يكون الممول قد دفعه كضريبة عينية فى دولة أخرى على دخول فرعية ناشئة فى تلك الدولة الأخرى .

ولم تضع لجنة الخبراء الفنيين تعريفاً واحداً للموطن إذ وجدت أن فكرته تختلف باختلاف الضريبة ، فاعتبرت دولة الموطن ، الدولة التى اختارها المكلف لإقامته العادية ، بالنسبة للضريبة العامة على الايراد ، والدولة التى اتخذ فيها الممول مقر سكناه عند وفاته بنية ظاهرة للاستقرار فيها ، بالنسبة لضريبة التركات والدولة التى بها مركز الشركة أو المركز الفعلى للمشروع بالنسبة للأشخاص المعنوية .

وعقدت لجنة الخبراء الفنيين ، بعد أن ضم إليها أعضاء يمثلون دولا جديدة ثلاثة اجتماعات ، فى مايو سنة ١٩٢٦ وفى يناير وابريل سنة ١٩٢٧ ، وأعدت أربعة مشروعات لاتفاقات بين الدول خاصة بالضرائب المباشرة ، وضرائب التركات ، والتعاون الإدارى لمكافحة التهرب من الضرائب ، والتعاون الإدارى لجباية الضرائب ، ووافق مؤتمر جنيف فى اكتوبر سنة ١٩٢٨ على المشروعات التى وضعتها اللجنة للاتفاقات الثنائية . وأبدى الرغبة فى أن تنشىء عصبة الأمم هيئة دائمة لدراسة المسائل العامة المتعلقة بالضرائب ، فألفت بناء على ذلك لجنة الضرائب ، التى أخذت فى دراسة تشريعات الدول ، والطرق العملية لحل ازدواج الضرائب ، وعملت على وضع نماذج اتفاقات لتأخذ بها الدول فيما بينها (١) .

٢٣٤ — وقد تابعت عصبة الأمم اهتمامها بازدواج الضرائب أثناء الحرب العالمية الثانية . فعقدت لجنة الضرائب بها المؤتمر الإقليمى الثانى للضرائب بالمكسيك لبحثه (١٩ — ٢٩ يولية ١٩٤٣) (٢) كما اهتمت به بعد ذلك هيئة الأمم المتحدة .

---

1) Carroll. M. B., Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion, League of Nations, Geneva, 1939

2) Fiscal Committee, League of Nations; Model Bilateral Conventions for =

وقد عملت الدول على إبرام اتفاقات ثنائية فيما بينها لمنع الازدواج بالنسبة لضريبة معينة كضريبة التركات ، أوبالنسبة لعدة ضرائب معينة ، ويوجد من هذه الاتفاقات الآن عدد كبير ، وقد عقد بعضها فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى ، وعقد عدد كبير منها بعد الحرب العالمية الأولى وبالأخص بعد سنة ١٩٢٩ ، وقد نشرت عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة هذه الاتفاقات.

§ ٣ — التشريع المالى المصرى وازدواج الضرائب

٢٣٥ — عنى المشرع المصرى عند فرض الضرائب على دخل الثروة المنقولة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بتلافى ازدواج الضرائب فجعلها كقاعدة عامة تسرى على الدخول التى تنشأ فى مصر .

على أنه بالنسبة لهذه الضرائب وللضريبة العامة على الايراد ولضرائب التركات أخذ فى بعض الأحوال بمبدأ الموطن وفى بعض الأحوال الأخرى بمبدأ التبعية السياسية .

فأخذ بمبدأ الموطن فى أحوال أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة لأجانب متوطنين أو مقيمين عادة فى مصر (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج إذا كانت مطلوبة لأجانب مستوطنين أو مقيمين فى مصر (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) حالة الأموال المنقولة الموجودة بمصر والمخلفة عن مورث أجنبى له محل توطن شرعى فى مصر (القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، م ٢/٢) .

(٤) أخضع الأجانب المتوطنين فى مصر للضريبة العامة على الايراد حتى ولو كانت إيراداتهم ناتجة من مصادر خارج مصر (القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

= the Prevention of internationl Double Taxation and Fiscal Evasion (2nd Regional Tax Conference, Mexico, July 1943) Geneva, 1945.

وأخذ المشرع المصرى بمبدأ التبعية السياسية فى أحوال أخرى أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة لمصريين (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج والمطلوبة لمصريين (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) أخضع تركات المصريين ولو كانوا متوطنين فى خارج مصر لضرائب التركات (القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ م ٢) .

(٤) أخضع المصريين أياً كان موطنهم للضريبة العامة على الايراد (القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

٢٣٦ — وقد صدر القانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٥ يرخص لمجلس الوزراء فى إبرام اتفاقيات ثنائية أو جماعية لتلافى ازدواج الضريبة الدولى بشرط المعاملة بالمثل وجاء فى المذكرة الايضاحية للقانون أن الحكومة سوف تأخذ عند عقد هذه الاتفاقيات بالمبادىء الأساسية المشتملة عليها النماذج التى أقرتها عصبة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة فى هذا الشأن . وكان رائد المشرع المصرى فى إصدار هذا القانون العمل على اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية لاستثمارها فى المشروعات ذات الأثر الحيوى فى تدعيم الاقتصاد المصرى وتنميته ، لما يترتب على ذلك من زيادة الدخل القومى فضلا عن توثيق العلاقات الاقتصادية بين مصر والدول الأجنبية ، كما جاء فى مذكرة القانون الايضاحية .

وقد عقدت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة وبين بعض الدول لتجنب الازدواج الضريبى ، من ذلك اتفاق عقد مع ألمانيا الاتحادية (١) وآخر مع السويد(٢) وثالث مع الولايات المتحدة الأمريكية (٣) ، واتفاقات

---

(١) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ١٣٧٧ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٨٢٤ لسنة ١٩٥٨ .

(٣) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٧٠٨ لسنة ١٩٦١ .

أخرى مع كل من النمسا (١) والنرويج (٢) وفنلندا (٣) ، وهناك مفاوضات لعقد اتفاقات مع بعض الدول الأخرى .

المطلب الثالث

قاعدة المساواة أمام الضريبة

المقصود من هذه القاعدة تساوى الأفراد أمام أعباء الضرائب كلها لا أمام ضريبة معينة ، ويتفق علماء المالية على وجوب توزيع الضرائب على الأفراد توزيعاً عادلا . على أنهم يختلفون على الطريقة التى توصل إلى هذا التوزيع العادل ، وهناك عدة نظريات للوصول إلى هذه الطريقة أهمها : نظرية المساواة فى التضحية ، ونظرية الحد الأدنى للتضحية ونظرية المقدرة التكليفية.

§ ١ — نظرية المساواة فى التضحية (٤)

٢٢٧ — تتلخص هذه النظرية فى أنه لكى تكون هناك مساواة فى توزيع أعباء الضرائب يجب أن تكون التضحية الناشئة عن دفع الضريبة واحدة بالنسبة إلى كل فرد وهذه التضحية يمثلها مجموع المنافع الاقتصادية التى يحرم منها الفرد بدفع مبلغ الضريبة .

وقد تفسر المساواة فى التضحية بأنها مساواة فى التضحية المطلقة (٥) ، أى أن يدفع كل ممول نفس المبلغ ١٠٠ جنيه مثلا . وهذا التفسير قد يكون مستساغاً فى نظام بدائى للضرائب ، تفرض فيه الضريبة على الأشخاص باعتبارها جزية رءوس ، إلا أنه لا يمكن قبوله فى نظام تتفاوت فيه الدخول لأنه يخالف روح النظرية فليست تضحية من كان دخله ١٠٠٠ جنيه مثلا كتضحية من كان دخله ١٠٠٠٠ جنيه إذا كان ما يدفعه كل منها للمساهمة فى الأعباء العامة ١٠٠ جنيه .

---

(١) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٢١٠٨ لسنة ١٩٦٣ .

(٢) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٣١٩ لسنة ١٩٦٥ .

(٣) ووفق عليه بالقرار الجمهورى رقم ٣٦٧٦ لسنة ١٩٦٥ .

(٤) Egalité de Sacrifice (٥) Edgeworth

وفسر بعض الكتاب (١) المساواة فى التضحية بأنها المساواة فى التضحية النسبية وهو تفسير أقرب إلى روح النظرية وإلى العدالة من التفسير الأول وهو يؤدى إلى الضريبة النسبية أى أن يدفع كل ممول نفس النسبة من دخله كضريبة مثل ١٠٪.

ويؤخذ على هذا التفسير أن الضريبة النسبية لا تحقق المساواة فى التضحية إلا إذا كانت ثروات الأفراد ودخولهم متقاربة ، أما إذا اتسعت الفروق بين ثروات مختلف الأفراد ، وعظم التباين بين دخولهم كما هو الحال فى العصر الحاضر ، فان الضريبة النسبية لا تكفى لتحقيق المساواة فى التضحية ، ولا تكون التضحية واحدة فى هذه الحالة إلا إذا ازداد عبء الضريبة تبعاً لازدياد الدخل ، طبقاً لنظرية المنفعة الحدية ، وهذا يؤدى إلى الضريبة التصاعدية ، وهى التى تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها .

§ ٢ — نظرية الحد الأدنى للتضحية (٢)

٢٣٨ — تتلخص هذه النظرية فى أن توزيع عبء الضرائب على الأفراد يجب أن يكون بحيث تصبح التضحية التى يتحملها المكلفون فى مجموعهم ، والناشئة عن دفع الضرائب أقل ما يمكن (٣) . ولما كانت التضحية الناشئة عن الحرمان من مبلغ معين من النقود تكون أقل كلما كانت ثروة المكلف أكبر ، فان التضحية الكلية أى مجموع تضحيات المكلفين الناشئة عن جباية كمية معينة من الضرائب تكون أقل كلما كان نصيب الأغنياء من الضرائب أكبر ونصيب الفقراء أقل ، وبناء على ذلك ينبغى أن تؤخذ الضرائب من الدخول والثروات الكبيرة ، أما الدخول والثروات الصغيرة فلا تمس إلا عند عدم كفاية الأولى . وتؤدى هذه النظرية عملا إلى الضرائب التصاعدية الشديدة ، ولكن الضرائب التصاعدية الشديدة ، فى رأى أصحاب هذه النظرية ، تضعف روح الإقدام على المشروعات لدى الأفراد ، كما تعوق الادخار ،

---

(١) Pierson (٢) Sacrifice minimum (٣) Edgeworth

وتقعد بالممول عن تنمية ثروته ، وبذلك تؤدى فى النهاية إلى نقص الثروة القـوميـة .

ويؤخذ على النظريتين السابقتين أن فكرة المساواة فى التضحية ، والحد الأدنى للتضحية ، لا يستطاع تحقيقها عملا ، إذ ليس هناك معيار يستطاع الاستعانة به فى قياس التضحيات لمقارنة ما يصيب كل فرد منها بما يصيب الآخر ، فالتضحية الناشئة عن حرمان الممول من المبلغ الذى يدفع كضريبة تتفاوت باختلاف المولين وعقليتهم ومزاجهم ، فضريبة مقدارها ١٠٠ جنيه مثلا تستوفى من شخصين متساويين فى الدخل وفى الأعباء قد يتفاوت أثر الألم والتضحية الذى تحدثه فى كل منها .

§ ٣ — نظرية المقدرة التكليفية (١)

٢٣٩ — تتلخص هذه النظرية فى أن توزيع الضرائب يجب أن يكون تبعاً لمقدرة الأفراد الاقتصادية على الدفع ، وهذه المقدرة تستفاد ، طبقاً لهذه النظرية ، من عناصر موضوعية ملموسة كالدخل أو الثروة .

ويبدو لأول وهلة أن نظرية المقدرة التكليفية تمتاز على سابقتها فى إحلالها الدخل أو الثروة ، وهى عناصر موضوعية ملموسة يمكن قياسها ، محل التضحية وهى فكرة مجردة لا يمكن قياسها .

وتفسر لنا هذه النظرية بعض المبادىء التى تأخذ بها التشريعات المالية الحديثة كمبدأ إعفاء الحد الأدنى للدخل ، ومبدأ الخصم للأعباء العائلية ، ومبدأ التمييز بين الدخول .

أما تفسيرها لمبدأ إعفاء الحد الأدنى للدخل فهو أنه ليس لصاحب الدخل الأدنى مقدرة تكليفية ما ولذا لا يجب إلزامه بدفع أى شىء .

والخصم للأعباء العائلية يفسر بأن وجود زوجة وأولاد للممول يقلل من مقدرته التكليفية . ولذا يجب تخفيض القيمة الخاضعة للضريبة بالنسبة له .

---

(١) Capacité contributive. ومن القائلين بها : Wagner و Neumann, و Schaeffle .

أما تفسيرها لمبدأ التمييز بين الدخول ، أى اختلاف معاملة الدخول فيما يتعلق بالضرائب باختلاف مصدر كل منها ، فلأن المقدرة التكليفية للممول تختلف باختلاف مصدر دخله .

فيما عدا المبادىء السابقة لا تمدنا هذه النظرية بحل حاسم للمشكلة التى نحن بصددها كما يزعم أنصارها ، إذ أنه طبقاً لها يجب أن تقاس الضرائب على المقدرة التكليفية ، وهذه تختلف باختلاف الدخل أو الثروة ، ومعنى ذلك أن من كان دخله أو ثروته أكبر يدفع أكثر ممن كان دخله أو ثروته أقل ، وهذا لا يؤدى إلى حل المشكلة حلا حاسما . ولكى نصل إلى ذلك يجب أن توضح النظرية إلى أى حد تتبع المقدرة التكليفية الدخل أو الثروة وإلى أى حد يجب أن تتغير الضريبة بتغيرهما .

وقد حاول كثير من علماء المالية توضيح ذلك ، فقالوا بأن الممول يكون أقدر على الدفع كلما قلت كمية المنافع التى يجب أن يحرم منها عن كل وحدة من النقود يدفعها ، و لما كانت منفعة كل جزء من الثروة تتناقص بزيادة الثروة طبقاً لنظرية تناقص المنفعة ، وتتناقص بذلك التضحية الناشئة من الحرمان من كل جزء من الثروة ، فان المقدرة التكليفية لكل فرد تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة واستنتجوا من ذلك أن الضريبة ، لكى تتمشى مع المقدرة التكليفية للممول ، يجب أن تزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة ، أى أنها يجب أن تكون تصاعدية ، وهم يصلون إلى هذه النتيجة باعتمادهم على نظرية تناقص المنفعة ، وربطها بمبدأ التضحية ، أى أنهم يعتمدون فى النهاية على نفس العناصر المجردة التى يعتمد عليها أصحاب النظريتين السابقتين والتى تعتبر نقطة ضعف فيها .

٢٤٠ — وفى رأى بعض الكتاب(١) أن النظريات السابقة لا تعدو أن تكون مجرد محاولات لحل مشكلة نظرية لا حل لها فى ذاتها ، وأنه مادامت النظرية قاصرة عن إعطائنا حلا عملياً ، فان الطريقة التى يجب اتباعها فى توزيع

1) Fanno, Elementi di scienza delle Finanze, Torino, 1931.

أعباء الضرائب ، هي الطريقة التي يعتبرها جمهور المكلفين عادلة . لأنها تكون حينئذ أقل من غيرها تعرضاً لمقاومة المكلفين ، وتهربهم من دفع الضرائب وأكثر إنتاجاً من سواها .

وقد أخذ بنظرية المقدرة التكليفية كثير من الكتاب ، ونرى أن صعوبة تطبيق المساواة فى التضحية من الوجهة العملية لا يصح أن تقف عقبة فى سبيل جعل توزيع عبء الضرائب أقرب ما يكون إلى العدالة باستعمال الضريبة التصاعدية ويمكن أن نتخير من صور التصاعد وأوضاعه الفنية ما يكفل لنا تحقيق هذه الغاية .

المطلب الرابع
الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية

مقدمة :

٢٤١ — كانت الضرائب النسبية تعتبر ضرائب عادلة ، ولذا سادت فى كثير من النظم المالية زمناً ما ، ولكن منذ منتصف القرن التاسع عشر ، انتشر الاعتقاد بأن الضرائب التصاعدية أقرب إلى تحقيق العدالة ، وساعدت على ذلك التيارات السياسية الديمقراطية التى كانت منتشرة فى ذلك الوقت ، ثم انتهى الأمر بتغلب هذه الضرائب فى جميع الدول تقريباً .

وتتميز الضريبة النسبية ببساطتها ، إذ تكفى معرفة سعرها لتحديد مبلغ الضريبة ، وبأنها ضريبة عينية فهى لا تحتاج إلى إدارة مالية على جانب كبير من الكفاءة ، ولذا فهى تلائم الدول التى لم تتقدم تقدماً اقتصادياً كبيراً ، يضاف إلى ذلك أن الثروات والدخول تتقارب فى تلك الدول ، فيكفى تطبيق الضريبة النسبية لتحقيق العدالة التكليفية ، كما أن نفقاتها العامة ليست كبيرة ، فلا تحتاج إلى الإيرادات الكبيرة التى تغلها الضريبة التصاعدية .

المقصود بالتصاعد :

٢٤٢ — يدفع عن كل مادة خاضعة للضريبة مقدار من الضريبة يزيد بزيادة تلك المادة ، فاذا كانت زيادة الضريبة بنفس نسبة زيادة المادة الخاضعة

لها ، كأن تزيد الضريبة إلى الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة نسبية (١).

أما إذا زادت الضريبة بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة للضريبة كأن تزيد الضريبة بأكثر من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية (٢) .

وإذا كانت نسبة زيادة الضريبة أقل من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كما لو زادت الضريبة بأقل من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلا ، قيل بأن الضريبة تصاعدية معكوسة (٣) .

سعر الضريبة :

٢٤٣ — يطلق لفظ « سعر الضريبة » أو « معدل الضريبة » (٤) على النسبة بين مقدار الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها ، فاذا كان مقدار الضريبة ١٠٠ جنيه عن دخل مقداره ١٠٠٠ جنيه فان سعر الضريبة يكون $\frac{1}{10}$ أو ١٠٪.

ففى حالة الضريبة النسبية يظل سعر الضريبة واحداً فى جميع الأحوال ، ولذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر الثابت (٥) ، ومثالها فى التشريع المصرى ضريبة الأطيان ، وضريبة المبانى ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

أما فى حالة الضريبة التصاعدية فان السعر يكون متزايداً ، ولذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر المتزايد(٦) ومثالها فى التشريع المصرى الضريبة العامة على الإيراد ورسم الأيلولة على التركات .

---

(١) Impôt proportionnel

(٢) Impôt progressif بالفرنسية و Graduated Tax بالانجليزية

(٣) Impôt progressif à rebours أو Impôt régressif

(٤) Taux de l'impôt.

(٥) à taux constant

(٦) à taux croissant

وفى حالة الضريبة التصاعدية المعكوسة بتناقص السعر ولذا يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر المتناقص (١)، ومثالها فى التشريع المصرى بعض حالات رسوم الدمغة ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، فانها تصاعدية فى مجموعها وتصاعدية معكوسة فى بعض أجزائها(٢).

أغراض الضريبة التصاعدية :

٢٤٤ — الغرض من الضريبة التصاعدية إما أن يكون مالياً ، أو اجتماعياً أو اقتصادياً،فيكون مالياً إذا أريد بها الوصول إلى توزيع أفضل للأعباء المالية،ويكون اجتماعيا إذا أريد بها تحقيق مصلحة اجتماعية ، كالتقليل من التفاوت الاقتصادى بين مختلف طبقات المجتمع ، ويكون اقتصادياً إذا أريد بها تحقيق مصلحة اقتصادية كالحد من الادخار العاطل فى المجتمعات ذات الاقتصاد المتقدم التى يضرها الاكثار من الادخار .

§ ١ — أساس الضريبة التصاعدية

٢٤٥ — تقوم فكرة الضريبة التصاعدية على مبدأ تناقص المنفعة ، ذلك أن منفعة كل وحدة من وحدات الثروة تقل بالنسبة إلى كل فرد بزيادة الكمية التى يمتلكها من الثروة ، ومن هذا ينتج أن دفع كل جنيه من الضرائب يتضمن الحرمان من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر بالنسبة لذى الدخل الصغير منها بالنسبة لذى الدخل الكبير ، فاذا ألزمنا كل مكلف بأن يدفع كضريبة عدداً من الجنيهات يتناسب مع دخله ، أى إذا كانت الضريبة نسبية ، فان الأقل غنى يحرم من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر من التى يحرم منها الأكثر غنى ، وبذلك تكون الضريبة النسبية على الدخل النقدى هى فى الحقيقة ضريبة تصاعدية

(١) à taux décroissant

(٢) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفقرة ٣ من الفصل الثالث من الجدول ٢ والفقرة الأولى من الفصل الخامس من الجدول نفسه — والقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، الجدول ب الملحق بالقانون ، قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٦ ، وبعد ذلك التعديل .

معكوسة بالنسبة للمنفعة الاقتصادية. ولذلك لا يمكن أن يقال عنها أنها ضريبة عادلة ، لأن الضريبة النسبية العادلة يجب أن تكون على الأقل نسبية من حيث المنفعة الاقتصادية ، أى أن تأخذ من كل ممول قدراً من المنفعة الاقتصادية يتناسب مع ما يحققه له دخله من المنافع الاقتصادية ، ولكن للوصول إلى هذا الغرض يجب أن تكون الضريبة تصاعدية على الدخل النقدى ، ولذا كانت الضريبة التصاعدية هى الضريبة الوحيدة التى يمكن أن تتحقق بواسطتها العدالة فى توزيع أعباء الضرائب على مجموع المكلفين .

§ ٢ — نقد الضريبة التصاعدية

٢٤٦ — يرى بعض الكتاب(١) أن الضريبة التصاعدية ، من الناحية المالية ، إذا كانت أكثر عدالة من الضريبة النسبية من الوجهة النظرية ، فانها ليست كذلك من الوجهة العملية ، إذ لا نحصل منها عملا على توزيع لأعباء الضرائب أكثر عدالة مما نحصل عليه بواسطة الضريبة النسبية، ذلك لاننا لكى نحصل من الضريبة التصاعدية على توزيع الأعباء التكليفية توزيعاً عادلا ، يجب أن يطبق التصاعد على كل الضرائب وليس على ضريبة واحدة ، فلا يكفى أن تكون إحدى الضرائب أو عدد منها تصاعدياً ، إذا كانت هناك ضرائب أخرى ليست تصاعدية ، لأن هذه الأخيرة تضيع الأثر التصاعدى للأولى فيجب أن يكون السعر الكلى لجميع الضرائب تصاعدياً وللوصول إلى ذلك عملا يجب :

أولا — أن يكون تدريج العبء التكليفى لجميع المموابن ممكناً .

ثانياً — أن يظل هذا التدريج باقياً عند التطبيق العملى .

فمن **الشرط الاول** : يلاحظ أن وجود الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك بالأخص ، إلى جانب الضرائب المباشرة لا يسمح بتحقيق هذا الشرط ، ذلك أنه إذا كان من السهل تدريج الضرائب المباشرة ومعرفة ما يدفعه

---

(١) Fanno المرجع السابق ذكره .

كل فرد منها ، فان الضرائب غير المباشرة ، تعين الدولة بالنسبة اليها سعر الضريبة ، ولكن لا يمكنها أن تعين ما يجب أى يدفعه كل فرد منها لأن هذا يرتبط بالكمية التى يستهلكها من المواد الخاضعة للضريبة ، ولذا فان وجود الضرائب غير المباشرة وعدم امكان جعلها تصاعدية ، يجعل من المستحيل تدريج الأعباء التكليفية تدريجاً تصاعدياً ، كما يجعل من المستحيل معرفة ما إذا كان ما يتحمله كل فرد من الأعباء التكليفية تصاعدياً،أو نسبياً، أو تصاعدياً معكوساً .

وخلاصة رأى هؤلاء الكتاب أن نظام الضرائب الحالى القائم على وجود الضرائب غير المباشرة إلى جانب الضرائب المباشرة يمنع من تحقق الشرط الأول ، وهو أن يكون التصاعد على كل الضرائب وليس على بعضها .

ويرد على ذلك بأن وجود الضرائب غير المباشرة،وعدم استطاعة جعلها تصاعدية ، أدعى إلى أن تكون الضرائب المباشرة تصاعدية حتى يمكن معالجة التصاعد المعكوس فى الضرائب غير المباشرة بواسطة التصاعد الطبيعى للضرائب المباشرة .

أما عن **الشرط الثانى** : وهو أن يظل التصاعد باقياً عند التطبيق العملى ، فيقولون بأن الضرائب مهما كان مقدارها وسعرها ، لاتبقى كلها على عاتق الممول الذى يدفعها ، لأن هناك ظواهر مالية من شأنها نقل عبء الضرائب وانتشاره ، مما ينتج عنه اختلاف العبء الحقيقى لكل ممول عن العبء الذى يرى المشرع الوصول إليه بتحديده للضريبة سعراً تصاعدياً ، ويقولون بأنه حتى لو سلمنا جدلا بأنه فى امكان الدولة جعل العبء التكليفى للضرائب على كل فرد تصاعديا ، فأنه لا ينتج من ذلك عملا أن يظل توزيع العبء على الأفراد كما أراده المشرع ، والذى يهم هو التوزيع الفعلى للعبء المالى، وليس التوزيع الذى يضعه المشرع ، والتوزيع الفعلى كما سنرى يخالف ما أراده المشرع ، إذ يميل الأفراد إلى تقليل ما يدفعونه من الضرائب باخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وهو ما يعرف بالتهرب من الضريبة ، وكل

الضرائب معرضة للتهرب منها ، إلا أن الضريبة التصاعدية أكثر تعرضاً له من غيرها ، كما يتضح من المثال الآتى : إذا فرضت ضريبة نسبية بسعر ١٠٪ على الدخل فاذا أفلح من كان دخله ١٠,٠٠٠ جنيه فى اخفاء ٢٠٠٠ جنيه من دخله مثلا فان ما يدفعه كضريبة هو ٨٠٠ جنيه بدلا من ١٠٠٠ جنيه أما إذا كانت الضريبة تصاعدية . بأن كانت ٨٪ على ٨٠٠٠ جنيه و ١٠٪ على ١٠,٠٠٠ جنيه ، فان ما يدفعه الممول إذا أفلح فى اخفاء الـ ٢٠٠٠ جنيه من دخله هو ٦٤٠ جنيها بدلا من ٨٠٠ جنيه . يضاف إلى ذلك أن تهرب الأغنياء من الضرائب أكثر حدوثاً من تهرب غيرهم ، لأن الأغنياء يعرفون أكثر من سواهم كيف يخفون جزءاً من أموالهم ، وتكون النتيجة أن التهرب يضعف أثر التصاعد ، مما يغير فى الواقع من نظام توزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وهو النظام الذى استعمل التصاعد للوصول إليه .

ويرد على ذلك بأن علاج مثل هذه الحالة يكون بمكافحة التهرب وليس بترك التصاعد .

٢٤٧ — ويقول كتاب آخرون(١) إن تصاعد الضريبة يؤدى فى نهاية الأمر إلى استيعاب الضريبة للمادة الخاضعة لها وبعبارة أخرى إلى مصادرتها والاستيلاء عليها ، وذلك حين يصل سعر الضريبة الحقيقى إلى ١٠٠٪

ويرد على ذلك بأن الأخذ بالضريبة التصاعدية ليس معناه تطبيقها على وجه غير معقول ، إذ يمكن ايقاف التصاعد عند حد لا تكون فيه الضريبة شديدة ، لأن تصاعد الضريبة ليس عقاباً لذى الدخل الكبير ، وانما هو وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين كل بقدر استطاعته ، ولأن زيادة سعر الضريبة عن حد معين تؤدى إلى تبديد المادة الخاضعة لها ،مما يترتب عليه فى النهاية نقص حصيلتها ، إذ لا يجد الممول أى حافز لتنمية ثروته .

§ ٣ — التطبيق العملى للتصاعد

٢٤٨ — لما كان أساس التصاعد هو المقدرة التكليفية للممول ، لذا يجب

---

(١) Leroy-Beaulieu.

قصر تطبيقه على الضرائب التى تدل المادة الخاضعة لها على مقدرة الممول التكليفية ، وبناء على ذلك يرى معظم علماء المالية قصر التصاعد على الضريبة العامة على الدخل ، لأن مقدرة الممول التكليفية لا تعرف إلا من مجموع موارده . ولا يسلمون بتطبيقه على الضرائب على الدخول الفرعية ، لأن الدخل الفرعى لا يدل على مقدرة الممول الحقيقية ، كما لايرون تطبيقه على الضرائب على المعاملات ، فقد لا تكون هناك علاقة بين هذه المعاملات والمقدرة التكليفية للمتعاملين .

انواع التصاعد :

للضريبة التصاعدية عدة أشكال فنية أهمها :

١ — التصاعد المستمر الى حد معين :

٢٤٩ — فى هذا النوع يزداد سعر الضريبة بزيادة المادة الخاضعة لها طبقاً لنظام معين ، ويقف التصاعد فى سعر الضريبة عند حد معين ، حتى لا تصل الضريبة إلى المصادرة ، ومتى بلغت هذا الحد الأعلى يظل السعر نسبياً

مثال: إذا كان الايراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ١٪
» » » ٢٠٠ » » » » ٢٪
» » » ٣٠٠ » » » » ٣٪ وهكذا

وزيادة سعر الضريبة إما أن يكون تبعاً لمتوالية حسابية كما فى المثال السابق ، وإما أن يكون تبعاً لمتوالية هندسية مع زيادة المادة الخاضعة للضريبة تبعاً لمتوالية حسابية كالمثال الآتى :

إذا كان الايراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ١٪
» » » ٢٠٠ » » » » ٢٪
» » » ٣٠٠ » » » » ٤٪
» » » ٤٠٠ » » » » ٨٪ وهكذا

٢ — التصاعد بالطبقات (١) :

٢٥٠ — فى هذا النوع تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة طبقات

(١) التصاعد بالطبقات Progession par classes .

ويزداد سعر الضريبة فى كل طبقة عن الطبقة السابقة لها . ويكون السعر واحداً لكل طبقة ، أى أن الضريبة تبقى نسبية داخل كل طبقة . كما فى المثال الآتى :

١ — الدخل الذى لا يتجاوز ١٠٠ جنيه سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ٢ ٪
٢ — « يزيد عن ١٠٠ « ولا يتجاوز ٢٠٠ جنيه سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ٣ ٪
٣ — « « « ٢٠٠ « « ٥٠٠ « « « « « « ٤ ٪
٤ — « « « ٥٠٠ « « ١٠٠٠ « « « « « « ٥ ٪
٥ — « « « ١٠٠٠ « « ٢٠٠٠ « « « « « « ٦ ٪
٦ — « « « ٢٠٠٠ « « ٥٠٠٠ « « « « « « ٨ ٪
٧ — « « « ٥٠٠٠ « « ١٠٠٠٠ « « « « « « ١٠ ٪
٨ — « « « ١٠,٠٠٠ « سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ١٥ ٪

فاذا فرض أن شخصاً دخله السنوى ٦٠٠٠ جنيه فان الضريبة المستحقة عليه تكون (٦٠٠٠ × ١٠) / ١٠٠ = ٦٠٠ جنيه

ويلاحظ على هذا النوع :

(ا) أن جميع الطبقات تبدأ من صفر وتنتهى عند حد أعلى من الحد الذى وقفت عنده الطبقة السابقة .

(ب) أن الطبقة الأخيرة ليس لها حد أعلى ، حتى لا يصل تصاعد الضريبة إلى استغراق المادة الخاصة لها .

نقد التصاعد بالطبقات :

٢٥١ — يؤخذ على التصاعد بالطبقات أن صاحب الدخل يضار أحياناً نتيجة لزيادة طفيفة فى دخله ، فازدياد الدخل مثلا من ١٠٠٠ جنيه إلى ١٠٠١ جنيه يجعل الضريبة تزيد من ٥٠ جنيه (٥ ٪) إلى ٦٠,٠٦ جنيه (٦ ٪) . أى أن زيادة جنيه واحد فى الدخل ترتبت عليها زيادة الضريبة بمقدار عشرة جنيهات . ولتلافى ذلك ينص عادة فى قانون الضريبة على ألا يقل صافى دخل أعلى عن صافى دخل أدنى نتيجة لانتقال صاحبه من طبقة إلى التى تعلوها .

فاذا دفع من كان دخله ١٠٠٠ جنيه مبلغ ٥٠ جنيهاً ضريبة ، وأصبح دخله الصافى ٩٥٠ جنيها فأنه يجب ألا يقل عن ٩٥٠ جنيها صافى دخل من يزيد دخله على ١٠٠٠ جنيه وبناء على ذلك فان صاحب الدخل الذى يبلغ ١٠٠١ جنيها يدفع ٥١ جنيهاً فقط ضريبة .

٣ — التصاعد بالشرائح (١):

٢٥٢ — يطلق عليه أيضاً التصاعد بالأجزاء أو بالأقسام، وهو يرمى إلى تلافى العيب السابق ، وفيه تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة شرائح أو أجزاء متساوية أو غير متساوية ، ويقرر على كل شريحة منها سعر يتصاعد بزيادة الشرائح ، فلا يطبق على الدخل كله سعر واحد ، كما فى الطريقة السابقة وانما تطبق عليه أسعار متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة ، كما فى المثال الآتى :

١ — الـ ٥٠	جنيها الأولى ...	معفاة
٢ — الـ ١٠٠	جنيه التالية بسعر	٢٪
٣ — الـ ٢٥٠	جنيها » »	٣٪
٤ — الـ ٥٠٠	جنيه » »	٥٪
٥ — الـ ١٠٠٠	جنيه » »	١٠٪
٦ — الـ ٥٠٠٠	جنيه » »	١٥٪
٧ — ما زاد على ذلك	»	٢٠٪

فاذا كان دخل شخص ١٥٠٠ جنيه فانه يدفع الضريبة كالآتى :

الـ ٥٠ جنيهاً الأولى لا يدفع عنها شيئاً		أى صفر جنيها
الـ ١٠٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر	٢٪	» ٢ »
الـ ٢٥٠ » » » » »	٣٪	» ٧,٥ »
الـ ٥٠٠ » » » » »	٥٪	» ٢٥ »
الـ ٦٠٠ » الباقية » » »	١٠٪	» ٦٠ »
أى أن الـ ١٥٠٠ » كلها » »		» ٩٤,٥ »
فيكون السعر الحقيقى هو	٦,٣٪	

(١) التصاعد بالشرائح : Progression par tranches

ويلاحظ على هذا النوع :

١ — أن الشرائح متلاصقة .

٢ — أن طول كل شريحة يزيد عن طول الشريحة السابقة .

٣ — أن الشريحة الأولى تبدأ عند الصفر وينص غالباً على اعفائها .

٤ — أنه لا يوجد حد أعلى للشريحة الأخيرة .

٥ — أنه لا يجب أن يصل سعر الضريبة على الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠٪ مهما بلغ مقدار الدخل .

ويلاحظ أنه قد يجمع بين التصاعد بالطبقات وبالشرائح فى وقت واحد، بتقسيم الدخل إلى طبقات وتقسيم كل طبقة إلى شرائح .

٤ — التصاعد بالخصم (١) :

٢٥٣ — فى هذا النوع يكون سعر الضريبة واحداً ولكنه لا يطبق على كل المادة الخاضعة للضريبة ، بل بعد خصم جزء معين منها ، مثال ذلك أن ينص المشرع على اعفاء مائة جنيه من كل دخل مهما صغر أو كبر ، ويفرض سعراً قدره ١٠ ٪ على الباقى من الدخل فيكون السعر الحقيقى للضريبة كالآتى :

الدخل جنيه	الجزء المخصوم جنيه	الجزء الخاضع للضريبة جنيه	الضريبة جنيه	السعر الحقيقى
١٠٠	١٠٠	صفر	صفر	صفر
١٢٥	١٠٠	٢٥	٢,٥	٢٪
١٥٠	١٠٠	٥٠	٥	٣,٣٣٪
٢٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠	٥٪
١٠٠٠	١٠٠	٩٠٠	٩٠	٩٪
١٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٠٠	٩٩٠	٩,٩ ٪
١٠٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٩٠٠	٩٩٩٠	٩,٩٩٪

(١) التصاعد بالخصم : Progression par détraction

ويسمى هذا النوع بالخصم عند القاعدة (١) .

ويلاحظ أن السعر الحقيقى تصاعدى ، ولكنه لا يصل أبداً إلى ١٠ ٪ ، وأنه كلما زادت المادة الخاضعة للضريبة كلما قل تأثير الخصم على السعر الحقيقى كما هو ظاهر فى المثال السابق .

وهناك أنواع أخرى من التصاعد بالخصم .

§ ٤ — التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر (٢)

٢٥٤ — يكون التصاعد فى اتجاه واحد إذا كانت الضريبة تتصاعد بتزايد المادة الخاضعة للضريبة فقــط ، ويكون فى اتجاهين أو أكثر ، إذا تمشى التصاعد مع ازدياد المادة الخاضعة للضريبة ومع عامل آخر أو أكثر ، ويحدث هذا عادة فى ضرائب التركات ، فيكون التصاعد متمشياً مع نصيب الوارث فقط (اتجاه واحد) ، أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث (اتجاهين) . أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد الأولاد أو فروع الأولاد الذين تركهم المورث (ثلاثة اتجاهات) ، أو مع نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد الورثة ، والحالة المدنية للوارث (أعزب ، متزوج ، أرمل ، أو ذو أولاد) (أربعة اتجاهات) .

وقد أخذ المشرع المصرى بالنسبة للضريبة الضريبة العامة على الإيراد المقررة بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بنظام التصاعد فى اتجاه واحد ، وأخذ بالنسبة لرسم الأيلولة على التركات ، المقرر بمقتضى القانون رقم

---

(١) الخصم عند القاعدة : détraction à la base .

(٢) التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر :

Progression dans une or plusieurs directions

١٤٢ لسنة ١٩٤٤ . بنظام التصاعد فى اتجاهين ، هما مقدار نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث .

§ ٥ — الضريبة التنازلية(١)

٢٥٥ — الضريبة التنازلية نوع من الضريبة التصاعدية، وفيها يقرر المشرع سعر نسبياً يطبق على الدخل كله ، إلا أن هذا السعر يخفض تدريجياً للدخول الصغيرة ، مثال ذلك أن يكون سعر الضريبة ١٠ ٪ ولكن يخفض السعر إلى ٦ ٪ للدخول التى لا تزيد على ٣٠٠ جنيه وإلى ٤ ٪ للدخول التى لا تزيد على ٢٠٠ جنيه .

والفرق بين الضريبة التنازلية والضريبة التصاعدية العادية هو أن هذه الأخيرة تبدأ بسعر منخفض للدخول الصغيرة ويزداد السعر بزيادة الدخل . أما فى الضريبة التنازلية فيفرض سعر نسبى واحد لجميع الدخول ولكن يخفف عن الدخول الصغيرة . فالغاية واحدة هى جعل عبء الضريبة متمشياً مع المقدرة التكليفية للممول . إلا أن الضريبة التنازلية تمتاز بأنها أكثر كياسة ، إذ لا يظهر المشرع فيها بمظهر من يعادى الدخول الكبيرة وإنما يظهر بمظهر من يريد التخفيف عن الدخول الصغيرة يضاف إلى ذلك أن عدد الطبقات فى الضريبة التنازلية يكون قليلا بخلاف الحال فى الضريبة التصاعدية .

المبحث الثانى
القواعد الاقتصادية للضريبة

نتكلم فى هذا المبحث عن وعاء الضريبة ، ومصدرها ، وآثارها الاقتصادية ، والتوزيع الفعلى للعبء المالى .

وعاء الضريبة :

٢٥٦ — وعاء الضريبة(٢) هو الثروة التى تخضع للضريبة والتى تقاس الضريبة بها .

---

(١) الضريبة التنازلية : Impôt dégressif

(٢) وعاء الضريبة: Assiette de l'impôt ويطلق عليه فى سورية «مطرح الضريبة».

وقدكانت الضرائب فى العصور الماضية تفرض على الأشخاص باعتبارها جزية رءوس (١) وطبقت فى مصر منذ الفتح الإسلامى .

وفرضت أيضاً ضريبة رءوس فى مصر فى سنة ١٨٧٥ . وعرفت باسم « الفردة » وقسم الأهالى بموجبها إلى ثلاث طبقات : الأولى تدفع ٤٥ قرشاً ، والثانية تدفع ٣٠ قرشاً والثالثة تدفع ١٥ قرشاً وألغيت سنة ١٨٨٠ .

ونظام الضرائب على الأشخاص معيب لفرضه دون نظر إلى الثروة ، وقد زال الآن من جميع البلاد تقريباً ، إلا أنه فى بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة تفرض ضريبة بسيطة على الأشخاص مقابل استعمال حق الانتخاب ، كما أنها وجدت فى بعض البلاد لما كانت مستعمرة .

ويطلق على الضرائب التى تفرض على الأشخاص « الضرائب على الأشخاص »(٢) تمييزاً لها عن الضرائب التى تفرض على الأموال(٣) .

ووعاء الضريبة فى العصر الحديث هو الثروة . فوعاء الضرائب غير المباشرة هو الثروة عند تداولها أو استهلاكها . أما وعاء الضرائب المباشرة فاما أن يكون رأس المال أو الناتج أو الدخل . ورأس المال هو مجموع ما يمتلكه الفرد فى وقت معين ، والناتج هو مجموع الأموال الاقتصادية الناشئة عن عملية انتاج وهو إما أن يكون اجماليا أو صافيا ، فيكون اجماليا إذا تضمن نفقات الحصول عليه ، وصافيا إذا لم يتضمنها . وتعتبر تلك النفقات فى الحقيقة دخولا صافية لعوامل الإنتاج التى اشتركت فى عملية الإنتاج .

والدخل هو كل ثروة جديدة نقدية أو مقومة بالنقود ، تدخل فى حوزة الفرد أثناء مدة معينة بشكل دورى ، ويمكنه استهلاكها دون مساس بماله الأصلى .

فوعاء الضرائب المباشرة إذن يمكن أن يكون رأس المال ، أو الناتج

---

(١) ضريبة الرءوس : Capitation

(٢) الضرائب على الأشخاص : Impôts sur les personnes

(٣) الضرائب على الأموال : Impôts sur les biens

الاجمالى ، أو الدخول الصافية لعوامل الإنتاج ، أو الدخل الكلى الشخصى لكل ممول .

مصدر الضريبة :

٢٥٧ — مصدر الضريبة (١) هو الثروة التى تسدد منها الضريبة فعلا ، وقد يكون مصدر الضريبة رأس المال أو الدخل . على أن الدخل هو المصدر الرئيسى للضرائب ، لأن الضريبة فريضة متجددة فيجب أن تستوفى من ثروة متجددة ، فمهما كانت طريقة تنظيم الضرائب ، ومهما كان وعاؤها ، فانها يجب أن تستقر فى النهاية ، بالنسبة للضرائب العادية على الأقل ، على الدخل فقط .

وقد توجد ضرائب تسمى بالضرائب على رأس المال ، ولكن هذه التسمية لا تدل إلا على أن تلك الضرائب تقاس على رأس المال ، لأن هذا المقياس قد يدل على المقدرة التكليفية للممول ، ولكن يجب ألا تدفع هذه الضرائب إلا من الدخل ، لأنها إذا سددت من رأس المال لتضب هذا المصدر ، ولأضر ذلك بالممولين وبالاقتصاد القومى وبالخزانة العامة نفسها ، ولذلك فان الضرائب الحقيقية على رأس المال ، إذا كان لابد منها ، لا تكون إلا ضرائب غير عادية ، أى مؤقتة ، ويكون سعرها مرتفعاً وتقتطع جزءاً من رأس المال .

الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب :

٢٥٨ — لا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بالآثارالاقتصادية المباشرة للضرائب فالبعض(٢) يقول بأن الضرائب ، حتى ولو كانت ثقيلة ، تحرك نشاط الأفراد ، وتدفعهم لزيادة الإنتاج ، حتى يعوضوا ما يطرأ على دخولهم من نقص نتيجة دفع الضرائب .

ويقول البعض الآخر ، إن الضرائب وبخاصة الثقيلة تنتهى بشل نشاط الأفراد ، وباضعاف قوة انتاجهم .

---

(١) مصدر الضريبة : Source de l'impôt

(٢) Mac-Culloch, Rau, Wagner

والحقيقة أن آثار الضرائب تتوقف إلى حد كبير على مقدارها من جهة، وعلى الأوجه التى تستعمل فيها الدولة حصيلتها من جهة أخرى .

فان كانت معتدلة فالغالب أنها تحرك نشاط الأفراد ، فالمنتج مثلا يعمل على خفض نفقات انتاجه ، مستعيناً فى ذلك بالوسائل الفنية التى تمكنه من الاقتصاد فى العمل وفى رأس المال . أما إذا زادت كثيراً ، فالغالب أنها تضعف فيهم روح الإقدام وتصبح ضارة من الوجهة الاقتصادية .

تأثير الضرائب على المستوى العام للاسعار :

٢٥٩ — تقتطع الضرائب فى مجموعها جزءاً من دخول الأفراد ، ودخولهم إذ تقل يقل طلبهم للسلع والخدمات ، مما يجعل المستوى العام للأسعار يتجه نحو الانخفاض ، وينخفض فعلا إذا أبعدت الدولة ما حصلته من الضرائب عن التداول ، بأن استخدمته فى سداد قروض خارجية ، أو فى تكوين مال احتياطى ، أما إذا أعادته إلى التداول بأن استخدمته فى سداد ثمن ما تحتاجه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للعاملين ، واستخدم هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة فى طلب سلع وخدمات فان اتجاه المستوى العام للأثمان نحو الانخفاض لا يتحقق فعلا .

هذا عن تأثير الضرائب فى مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هى أيضاً فى ثمن سلعة أو خدمة معينة ، إذا فرضت على استيرادها أو انتاجها أو تداولها أو استهلاكها ، فتميل إلى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كله أو بعضه إذا تحققت ظروف معينة ، سنبحثها عند دراسة نقل عبء الضريبة .

تأثير الضرائب على الاستهلاك :

٢٦٠ — كذلك للضرائب المفروضة على دخول المكلفين أثرها فى ثمن سلع معينة ، وفى استهلاكها ، ذلك أن الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين تدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات . وبخاصة السلع الكمالية ، فيقل طلبهم عليها ، وتميل أثمانها نحو الانخفاض ، على أن الطلب على السلع لا يقل

بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعاً لدرجة مرونة الطلب عليها ، فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن ، التى لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا فى حدود ضيقة .

يضاف إلى ذلك أن مدى تأثر استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التى تقع عليها الضريبة ، فالضرائب التى تصيب الأغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلل من استهلاكهم ، لأنهم يدفعونها من مدخراتهم ، أما التى تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) فانها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن .

ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة فى الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالمتحصل من الضريبة . فاذا استخدمته فى طلب بعض السلع والخدمات ، فان نقص استهلاك الأفراد النـــاتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذى يحدثه انفاق الدولة . أما إذا جمدت الدولة حصيلة الضريبة فان الاستهلاك يتجه نحو النقصان .

تأثير الضرائب على الانتاج :

٢٦١ — إذا ترتب على الضرائب نقص الاستهلاك ،فان ذلك يؤدى بدوره إلى نقص الإنتاج .

كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب فى عرض وطلب رءوس الأموال الإنتاجية . فعرض رءوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الادخار الذى يتبعه استثمار ، والضرائب إذ تقلل من الدخل ، تؤدى إلى نقص الادخار وقلة رءوس الأموال ، ويحدث هذا بالأخص بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية . لأنها تقع على دخل الطبقات الغنية المدخرة ، أما الضرائب غير المباشرة فانها إذ تؤدى إلى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ، يمكن أن يترتب عليها ادخار جماعى تقوم به الدولة .

هذا عن عرض رءوس الأموال الإنتاجية ، أما طلبها فيتوقف على فرص الربح التى تعرض لأصحاب الأعمال ، فاذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح ، قل طلبهم لرءوس الأموال ، غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التى يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة انفاق الدولة ما تحصله من ضرائب .

وإلى جانب ذلك ، قد تؤدى الضريبة إلى تنقل عناصر الإنتاج بين فروع الإنتاج المختلفة

تأثير الضرائب على التوزيع .

٢٦٢ — قد يترتب على الضرائب أن يسوء توزيع الدخول والثروات إذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ، ويحدث هذا من الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية ، لأن وطأة الأولى أشد على الطبقات الفقيرة ، بينما تصيب الثانية الدخول الكبيرة مما يؤدى إلى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات .

وينبغى لمعرفة الأثر التام للضرائب البحث فيما تنفق الدولة فيه حصيلتها ، فاذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات الغنية فى اعطاء إعانات نقدية للطبقات الفقيرة كمعاشات الضمان الاجتماعى مثلا ، أو فى أداء خدمات عامة تستفيد منها الطبقات الفقيرة أكثر من استفادة الطبقات الغنية كالمستشفيات المجانية ، والملاجىء والمدارس المجانية ، فان ذلك يؤدى إلى تقليل التفاوت بين الدخول .

هجرة رءوس الأموال :

٢٦٣ — قد يترتب على الضرائب الثقيلة هجرة رءوس الأموال والأفراد إلى البلاد التى تقل فيها الضرائب .

وهجرة رءوس الأموال فى العصر الحديث ظاهرة عامة مستقلة عن الأسباب المالية ، ولكن الأسباب المالية قد تزيد من شدتها ، وقد سهل نمو الثروات المنقولة هذه الهجرة كثيراً .

وزيادة الضرائب فى دولة عن الدول الأخرى زيادة كبيرة تجعل كثيراً من المموِّلين يفكرون فى ارسال رءوس أموالهم إلى الخارج ، ويجب أن تكون الزيادة كبيرة حتّى يفعلوا ذلك ، لأن حفظ الأموال فى الخارج قد يعرضها للخطر ، كما أنه قد يستلزم نفقات ، هذا إلى جانب خطر ازدواج الضرائب

كذلك قد تتناول الهجرة الأفراد أيضاً ، إلا أن هذه أقل حدوثاً من هجرة رءوس الأموال ، ولا يلتجأ إليها عادة إلا إذا بلغ ثقل الضرائب حداً بعيداً .

• • •

٢٦٤ — والضرائب الثقيلة تضر الخزانة العامة من جهة أخرى لأنها تدفع المموِّلين إلى التّهرب من الضريبة باخفاء كل ثرواتهم أو بعضها .

وقد قيل بأن الضرائب المرتفعة تؤدى إلى إفساد الأخلاق ، لأنها تعود المموِّلين غش الخزانة العامة . وتجعل من الصعب اقلاعهم عن تلك العادة حتّى ولو خفضت الضرائب بعد ذلك . كما أنها تؤدى إلى النفاق المالى ، لأن المشرع يفرض للضريبة سعراً عالياً وهو يعلم أنه لن يدفع فعلا .

وتؤدى الضرائب المرتفعة إلى عدم المساواة بين الأفراد ، إذ يدفعها البعض ويفلح البعض الآخر فى عدم دفعها .

والتّهرب وهجرة رءوس الأموال كلاهما يقللان من إيرادات الدولة ، إلا أن هجرة رؤوس الأموال تزيد على ذلك بأنها تحرم الاقتصاد القومى من قوى منتجة ، وبذلك تضار الدولة والاقتصاد القومى فى نفس الوقت .

التوزيع الفعلى للعبء المالى :

٢٦٥ — لا يظل توزيع العبء المالى على المكلفين كما أراده المشرع ، بل يتغير عند التطبيق تغيراً كبيراً ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها : التّهرب ، ونقل عبء الضريبة ، واستهلاكها .

ونقل عبء الضريبة واستهلاكها من أسباب الاضطراب الرئيسية فى

نظام توزيع الضرائب، ولكنهما يسببان فوق ذلك سد : من الاضطرابات الأخرى تنتهى بالتأثير بدورها فى استهلاك الضريبة وانتقالها ، فلكى تكون دراسة التوزيع الفعلى للعبء المالى تامة ، يجب أن يتناول الدرس كل هذه الاضطرابات معا ، ولكن نظراً لتعقد هذه الاضطرابات ، سندرس أولا انتقال الضرائب واستهلاكها كلا منهما على حدة ، ثم ندرسهما بعد ذلك مجتمعين من حيث علاقاتهما وتأثيرهما بعضهما فى بعض .

وعلى ذلك سنتبع فى دراستنا الترتيب الآتى : التهرب ، نقل عبء الضريبة ، استهلاك الضريبة ، الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى .

المطلب الاول

التهرب من الضريبة

٢٦٦ — التهرب من الضريبة(١) ظاهرة يحاول بواسطتها الممول الذى يجب عليه دفع الضريبة عدم دفعها كلها أو بعضها .

والتهرب إما أن يكون تاماً أو جزئياً ، ولا توجد ضريبة تقريباً لا يتناولها التهرب كلها أو بعضها أو على الأقل محاولة التهرب . وكلما كانت الضريبة مرتفعة كلما كثر التهرب منها .

انواع التهرب :

٢٦٧ — يميز بعض الكتاب بين التهرب غير المشروع أو « الغش الضريبي »(٢) ، وهو الذى يتضمن مخالفة لقوانين الضرائب كالتهريب الجمركى والتهرب المشروع أو « تجنب الضريبة »(٣) ، وهو الذى لا يتضمن مخالفة لتلك القوانين ، كعدول الأفراد مثلا عن شراء السلعة التى تفرض عليها ضريبة مرتفعة ، أو الانصراف عن ممارسة استغلال معين لأن الضريبة على دخله أكثر ارتفاعاً منها على دخل غيره .

---

(١) التهرب من الضريبة : Evasion fiscale

2) Fraude fiscale. 3) Evasion non frauduleuse.

وقد يكون التهرب المشروع عن طريق الاستفادة من الثغرات التى قد توجد فى قانون الضريبة ، كأن يفرض المشرع ضريبة على أرباح الأسهم ، فتعمد الشركات إلى توزيع بعض الربح فى صورة مقابل حضور جلسات الجمعية العمومية للشركة ، حتى لا تلحقه الضريبة(١) .

٢٦٨ - أما التهرب غير المشروع فمن صوره أن يحول الممول دون ربط الضريبة عليه ، بعدم تقديم الإقرار الخاص بدخله ، أو بادخال السلع المستوردة من الخارج خفية ، حتى لا يدفع عنها الضريبة الجمركية ، أو أن يعمل على أن تربط عليه ضريبة أقل مما يجب ، بأن يذكر فى اقراره دخلا أقل من دخله الحقيقى ، أو يذكر قيمة للسلع المستوردة أقل من قيمتها الحقيقية .

ومن صوره أيضاً أن يحاول الممول الذى ربطت عليه الضريبة بمبلغ معين ألا يدفعه كله أو بعضه ، باخفاء أمواله أو تهريبها حتى يتعذر استيفاء الضريبة منه .

العوامل التى تساعد على التهرب او تحد منه :

٢٦٩ - فى مقدمة العوامل التى تساعد على التهرب أو تحد منه ، طريقة تنظيم الضريبة ، والظروف الاقتصادية ، ودرجة انتشار الوعى الضريبى ، وكيفية انفاق الدولة لما تجبيه من الضرائب ، والجزاء الذى يفرضه المشرع على التهرب .

(١) فيما يتعلق بطريقة تنظيم الضريبة ، يتسع المجال للتهرب بالنسبة للضرائب التى يستدعى ربطها اقراراً من الممول كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على أرباح المهن الحرة .

---

(١) ولتلافى ذلك يخضع المشرع للضريبة مقابل حضور الجلسات أيضاً ، كما فعل المشرع الفرنسى ، وتبعه فى ذلك المشرع المصرى (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١ خامساً) .

ويقل التهرب فى الضرائب التى تجبى من المصدر كالضرائب على دخل القيم المنقولة .

وضريبة التركات عرضة للتهرب بأن يبيع المورث لورثته ما يمتلكه بيعاً صورياً ، وبذلك يتفادى دفع الضريبة .

ويساعد استعمال الرسوم القيمية على الغش فى الضريبة الجمركية ، وذلك بأن يستعمل المستورد فاتورتين احداهما بها القيمة الحقيقية للبضاعة ، والأخرى تذكر فيها قيمة أقل منها وهى التى تعرض على مصلحة الجمارك .

(ب) وتساعد الظروف الاقتصادية على كثرة التهرب أو قلته ، ففى أوقات الرخاء تقل مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب لكثرة النقود وارتفاع الدخول . وعلى العكس من ذلك يكثر التهرب فى أوقات الكساد .

(ج) درجة انتشار الوعى الضريبى — كلما زاد شعور الأفراد بواجبهم تجاه الدولة كلما قل تهربهم من دفع الضرائب ، وكلما قل شعورهم بهذا الواجب كلما كثر تهربهم .

(د) وتساعد الوجوه التى تنفق فيها الدولة حصيلة الضرائب على انتشار التهرب أو الإقلال منه ، فاذا أنفقت الدولة ما تجبيه من الضرائب فى وجوه نافعة ، شعر الأفراد بأن ما يدفعونه يفيدهم ، وقلت مقاومتهم للضرائب ، أما إذا بددته فى وجوه لا تنفع ، وجدوا عذراً فى التهرب ، وتشجعوا على ارتكابه .

(هـ) ويساعد الجزاء الذى تفرضه الدولة على التهرب على الإقلال منه ، وكلما كان الجزاء على التهرب أعظم من المبلغ الذى يعود على الممول منه كلما جعله يعدل عن ارتكابه ، وهذا ما جعل المشرع يعاقب من يتهرب من الضريبة بأن يدفع ، إلى جانب المبلغ الذى حاول التهرب من دفعه ، مبلغاً آخر لا يقل عن نسبة معينة منه ولا يزيد على ثلاثة أو أربعة أمثاله . هذا فوق غرامة مالية معينة .

آثار التهرب ووسائل مكافحته :

٢٧٠ — أشرنا فيما سبق إلى أن التهرب يؤدى إلى عدم المساواة بين الأفراد ، إذ يتحمل البعض الضريبة بينما يتخلص منها الذين أفلحوا فى التهرب منها ، وقد تؤدى كثرة التهرب إلى أن تزيد الدولة سعر الضرائب الموجودة أو تفرض ضرائب جديدة ، فيزداد العبء على من لم يتهرب . والتهرب إذ يقلل من حصيلة الضرائب يضر الخزانة العامة ، ويعرقل قيام الدولة بالمشروعات النافعة التى يستفيد منها الجميع .

وتعمل الدولة على مكافحة التهرب باتخاذ اجراءات وقائية ، وأخرى جزائية وبالوسائل الدولية .

الاجراءات الوقائية :

٢٧١ — تكون بالزام المدين بالايراد الخاضع للضريبةتقديم اقرار غير الإقرار الذى يقدمه الممول ، وتلزم بعض التشريعات الممول بتقديم اقرار مؤيد باليمين ، حتى يمكن تطبيق العقوبة الخاصة باليمين الكاذبة إذا كان الإقرار غير صحيح وكان الممول سيء النية .

كذلك يعطى المشرع لموظفىمصلحة الضرائب حق الاطلاع على الدفاتر والوثائق والمستندات الخاصة بالممول ، وهذا الحق أقره المشرع المصرى بالنسبة للضرائب على الثروة المنقولة والعمل وضرائب التركات والضريبة العامة على الإيراد .

كما أن المشرع قد يعهد إلى مدين الممول بخصم الضريبة وتوريدها للخزانة العامة رأساً وهى الطريقة المعروفة بالجباية من المصدر أو الحجز عند المنبع .

وفى بعض الأحيان يقرر المشرع استيفاء الضريبة عينا من الأموال التى تختلف الإدارة مع الممول على تقدير قيمتها ، ويحدث هذا بالنسبة إلى الضريبة الجمركية .

الاجراءات الجزائية :

٢٧٢ — تتلخص الإجراءات الجزائية فى تقرير عقوبات ضد الغش الضريبى مثل المصادرة أو الغرامة أو الحبس ومن هذا القبيل ما نصت عليه المواد ٨٥ و ٨٥ مكرر (١) و ٨٥ مكرر (٢) و٨٥ مكرر(٣) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ والمواد ٢١ و ٢١ مكرراً (١) و ٢١ مكرراً (٢) و ٢١ مكرراً (٣) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ المعدل بالقانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٣ .

الوسائل الدولية :

٢٧٣ — كذلك عقدت عدة اتفاقيات دولية لمكافحة التهرب من الضريبة ولتبادل المساعدة بين الدول ، كما عنيت عصبة الأمم بمكافحة التهرب ووضع لذلك مشروع اتفاقين ، أحدهما خاص بالمساعدة الإدارية وتبادل المعلومات ، والثانى خاص بتسهيل تحصيل الضرائب المستحقة فى بلد آخر ، على أن كثيراً من الدول لم تأخذ بهذين الاتفاقين حتى لا يترتب على ذلك وقف ورود رؤوس الأموال اليها من الخارج .

ومما تجدر ملاحظته أن أفضل وسيلة لمكافحة التهرب هى ألا يكون سعر الضريبة مرتفعاً . لأن السعر المرتفع هو الذى يغرى بالتعرض للعقوبات التى يضعها المشرع لمكافحة التهرب .

المطلب الثانى
نقـل عبء الضريبـــة

٢٧٤ — نقل عبء الضريبة(١) عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى شخص آخر مستعيناً فى ذلك ببعض القوى الاقتصادية ، كالمالك الذى يحاول أن يحمل المستأجر الضريبة العقارية

---

(١) نقل عبء الضريبة : Translation de l'impôt بالفرنسية و Shifting, بالانجليزية .

التى يدفعها بأن يرفع الايجار ، وكالمنتج الذى يدمج فى نفقة انتاجه ما يدفعه من ضرائب ، ويحاول بذلك أن يحملها للمستهلك .

ويختلف نقل عبء الضريبة عن التهرب فى أنه لا يضر الخزانة العامة . وليس فيه انتهاك لحرمة القوانين المالية ، لأن الضريبة يدفعها من يعينه القانون لدفعها ، وتجبى الدولة منه ما لها الحق فى جبايته . ولكنه ينقل ما دفعه إلى غيره ولهذا فان نقل عبء الضريبة من شأنه أن يحدث اضطراباً فى النظام الذى يضعه المشرع لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين .

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها إلى غيره ، بل قد يريد هذا الانتقال ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كالضرائب الجمركية .

ولكن انتقال عبء الضريبة يكون فى معظم الأحوال ضد إرادة المشرع ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة ، أو تغيير سعر ضريبة موجودة ، دراسة ظاهرة نقل عبئها .

وفى حالة نقل عبء الضريبة يكون المكلف الفعلى(١) الذى يتحمل الضريبة شخصاً آخر غير المكلف القانونى (٢) الذى يدفعها ، أما إذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعلى هو نفس المكلف القانونى .

وتوجد بين المكلف القانونى والدولة علاقة قانونية . أما بين المكلف القانونى والمكلف الفعلى فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لامكان نقل عبء الضريبة .

ويطلق على عملية نقل الضريبة واستقرارها «رجع الضريبة» أو «راجعية الضريبة»(٣)

وينبغى عدم الخلط بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر ،

(١) المكلف الفعلى : Contribuable de facto

(٢) المكلف القانونى : Contribuale de jure.

(٣) راجعية الضريبة : Répercussion de l'impôt

فالشركة المساهمة التى تحجز الضريبة المستحقة على أرباح اسهمها لا تعتبر أنها نقلتها إلى المساهم ، لأن المكلف قانوناً بالضريبة ليست الشركة وانما المساهم ، وما تفعله الشركة هو أنها تقوم بدور المحصل .

أنواع نقل عبء الضريبة :

٢٧٥ — يميز بعض الكتاب بين نقل عبء الضريبة إلى الأمام(١) ونقله إلى الوراء(٢) ، والنقل المنحرف(٣) .

فاذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة إلى المستهلك قيل إن عبء الضريبة انتقل إلى الأمام ، أما إذا تمكن من خفض نفقات انتاجه كما لو لو خفض أجور العمال ، قيل أن الضريبة انتقلت إلى الوراء ، أما النقل المنحرف فيحدث إذا انتقلت الضريبة إلى سلعة أخرى غير التى فرضت عليها الضريبة

وقد ينتقل بعض عبء الضريبة إلى الأمام . وينتقل البعض الآخر إلى الوراء

شروط نقل عبء الضريبة :

٢٧٦ — نقل عبء الضريبة مسألة اقتصادية تتعلق بالأثمان و بالتداول ، وكل ضريبة مهما كانت طبيعتها يسعى المكلف إلى محاولة التخلص منها ، بالعمل على نقل عبئها إلى غيره ، ويصل إلى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة الواقعة عليها الضريبة ، على أنه كلما كانت الضريبة معتدلة ، كلما قل نقل عبئها ، إذ يفضل دافع الضريبة تحملها على متاعب نقلها إلى غيره .

كذلك يتوقف امكان نقل عبء الضريبة إلى حد كبير على عمر الضريبة ، فالضريبة الحديثة ليس من السهل نقل عبئها ، لما يجده النقل من مقاومة الشخص المراد

---

(١) نقل الضريبة إلى الأمام Répercussion en avant, progressive ou directe بالفرنسية و Forward shifting بالانجليزية.

(٢) نقل عبء الضريبة إلى الوراء Répercussion en arrière, régressive, ou inverse. بالفرنسية و Backward shifting بالانجليزية .

(٣) نقل منحرف : Translation oblique

(Trotabas, L., Science et technique fiscale, Dalloz 1960 pag. 269)

تحميله بالضريبة ، على العكس من الضريبة القديمة التى انتقل عبؤها بالتدريج بمرور الزمن ولم يعد يشعر بها المكلف الفعلى (١) .

ولكى يمكن نقل عبء الضريبة لابد من توافر شرطين :

الأول — أن يكون موضوع الضريبة سلعة ينتجها المكلف القانونى أو خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها .

الثانى — أن يكون رفع ثمن هذه السلعة أو الخدمة ممكناً .

فمن الشرط الاول . لا تنتقل الضريبة العامة على الايراد أو على رأس المال ، لأنها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا تصيب سلعة معينة ينتجها الممول ، أو خدمة معينة يؤديها لبيعها لغيره .

وعلى العكس تنتقل الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لأنها تصيب سلعاً أو خدمات يبيعها المكلف لغيره .

كذلك تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الإنتاج (دخل المبانى ، دخل العمل ، دخل رأس المال ، الأرباح التجارية والصناعية) . لأن هذه الدخول تدخل فى ثمن السلع أو الخدمات التى يبيعها أو يقوم بها المكلف .

اما الشرط الثانى، وهو أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكنا فمسألة تتعلق بالأثمان .

والحالتان الأساسيتان اللتان تعرضان للبحث هنا كما فى نظرية الأثمان : حالة المنافسة الكاملة وحالة الاحتكار .

§ ١ — حالة المنافسة الكاملة

يجب أن نفرق فى حالة المنافسة الكاملة بين فرض ضريبة عامة ، وفرض ضريبة خاصة .

---

1) Trotabas, L.; Science et technique fiscale, Dalloz, Paris, 1960, p. 270.

٢٧٧ — أما الضريبة العامة فهى التى تفرض على جميع الدخول ، أو مجموعات الدخول المتماثلة بنسبة واحدة .

والضريبة الخاصة هى التى تفرض على بعض الدخول دون البعض الآخر ، كأرباح بعض الصناعات دون غيرها ، أو تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة .

فالضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فانها تنتقل ، وقد رأينا أن انتقال الضريبة يحدث إذا تمكن المكلف القانونى من رفع ثمن بيع السلعة أو الخدمة التى تقع عليها الضريبة ، ولكى يمكن رفع ثمن البيع لابد من تغير ظروف العرض والطلب ، ففى حالة الضرائب العامة لا يجد المنتجون فائدة من نقل أموالهم إلى فرع آخر من فروع الإنتاج ، لأن الضريبة ، لكونها عامة ، تصيب جميع فروع الإنتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة على عاتق المنتج ، وعلى ذلك تكون الضرائب العامة غير قابلة لنقل عبئها لعدم توافر الشرط الثانى السابق ذكره ، وهو أن يكون رفع الثمن ممكنا .

٢٧٨ — أما فى حالة الضرائب الخاصة ، فالأمر يختلف ، فاذا فرضت ضريبة على انتاج أو أرباح صناعة معينة دون غيرها ، فان بعض المنتجين إذ يرون ارباحهم منها قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون أموالهم إلى الصناعات الأخرى التى لم تصبها الضريبة ولم تنقص أرباحها — بفرض سهولة تنقل عوامل الإنتاج — ولكنهم بعملهم هذا يقللون من انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، ويقللون من عرضها فى السوق ، فيرتفع ثمنها ، وتنتقل الضريبة إن لم تكن كلها فجزء منها على الأقل إلى المستهلكين .

ونظراً لأنه فى حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التى لا يوجد حد لانتاجها إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية ، فاذا فرضت ضريبة على انتاج مثل هذه السلع فانها ترفع نفقة الإنتاج ، وإذا كانت الضريبة خاصة فانها ترفع الثمن أيضاً ، ولكن إلى أى حد ترفعه ، هل ترفعه بمقدار الضريبة أو بأكثر أو بأقل منه ؟ .

٢٧٩ — يتوقف مقدار زيادة الثمن ومدى انتقال الضريبة على النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض .

فاذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها غير مرن : فان المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل ؛ وإذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرنا فان المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الأقل .

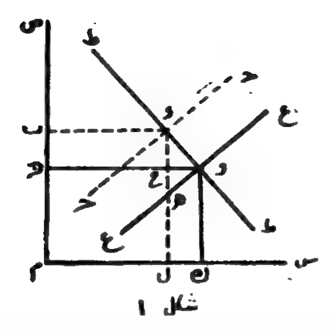
أما إذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها مرنا . أو إذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن ، وكان مقدار مرونة الطلب مساويا لمقدار مرونة العرض ، فان عبء الضريبة يتوزع بالتساوى تقريباً بين المنتجين والمستهلكين .

والقاعدة فى توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج هى :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ولاثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البيانى الآتى حيث نقيس الكمية على المحور م س ، والثمن على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى طلب السلعة أو الخدمة ، ع ع : منحنى عرضها ، ويكون وك : ثمن الوحدة من السلعة أو الخدمة ، ك م : الكمية التى تباع بالثمن المذكور .

فاذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة المذكورة وحصلت من بائعها فان حالة العرض تتغير ويتخذ منحنى العرض الجديد الوضع ح ح ، ولكى يتحقق التعادل بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساوياً دل ، بينما تقل الكمية المبيعة من ك م إلى ل م ، وتكون الضريبة د هـ .



شكل ١

فالثمن يرتفع بمقدار د ح وتنقص الكمية المبيعة بمقدار ك ل ، وينقسم عبء الضريبة د ه بين المشترين والبائعين ، ويتحمل المشترون الجزء د ح لأنه عبارة عن الزيادة فى الثمن نتيجة فرض الضريبة ، ويتحمل البائعون الجزء ح ه ، لأن ما لا يتحمله المشترى من الضريبة يبقى على عاتق البائع .

$$\text{ولما كانت مرونة العرض} = \frac{\text{نسبة التغير فى الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير فى الثمن}}$$

$$\text{أى} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{ح ه}}{\text{و ك}}$$

$$\text{ومرونة الطلب} = \frac{\text{نسبة التغير فى الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير فى الثمن}}$$

$$\text{أى} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{د ح}}{\text{و ك}}$$

$$\text{و} \ \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \times \frac{\text{و ك}}{\text{ح ه}} \times \frac{\text{ك م}}{\text{ك ل}} \times \frac{\text{د ح}}{\text{و ك}} = \frac{\text{د ح}}{\text{ح ه}}$$

ولكن $\frac{\text{د ح}}{\text{ح ه}} = \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$.

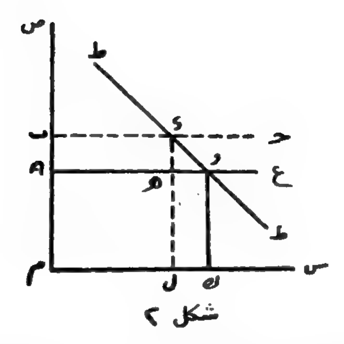
اذن $\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$

٢٨٠ — وتتوقف درجة انتقال الضريبة أيضاً على **نوع نفقة الانتاج** هل هى ثابته أو متزايدة أو متناقصة ، ذلك أن زيادة الثمن التى يترتب عليها نقل الضريبة تؤدى إلى إنكماش الطلب ، وفى الزمن الطويل إلى نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية الجديدة . أى نفقة الإنتاج مضافاً إليها الضريبة ؛ ويتوقف مقدار الزيادة الفعلية على ما إذا كان انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة يخضع للنفقة الثابتة أو المتزايدة أو المتناقصة .

٢٨١ — فاذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة الثابتة** — ومعنى الإنتاج بنفقة ثابتة أنه مهما كانت الكمية المنتجة فان نفقة انتاج الوحدة من السلعة لا تتغير — فان ثمنها يتجه إلى الارتفاع ؛ ويميل استهلاكها وانتاجها للنقصان ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الجديدة مضافاً إليها الضريبة ، ولكن بما أن نفقة الانتاج الجديدة هى نفس نفقة الإنتاج القديمة ، فان الثمن الجديد يتجه إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة تخضع انتاجها للنفقة الثابتة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بمقدار الضريبة تماما ، ولذلك فان الضريبة تنتقل بأكملها إلى المستهلك .

ويوضح ذلك الرسم البيانى التالى :

حيث نقيس الكمية على المحور م س ، والثمن ونفقة الإنتاج على المحور



شكل ٢

م ص ، ويمثل ط ط منحنى الطلب ، ع ن : منحنى العرض (ويمثل النفقة الثابتة) ، و ك الثمن قبل فرض الضريبة ، حـ ب : منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، د ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى د هـ + هـ ل ، د هـ : مقدار الضريبة ، هـ ل = و ك = الثمن قبل فرض الضريبة.

أى أن الثمن ارتفع بمقدار الضريبة تماماً ، إذن تنتقل الضريبة بأكملها إلى المستهلك .

٢٨٢ — وإذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع فى انتاجها **للنفقة المتزايدة** — ومعنى الانتاج بنفقة متزايدة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، وتنقص عند انقاصها — فان الثمن يتجه إلى الزيادة كما فى الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها إلى النقصان ، فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن فى هذه الحالة إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحدية الجديدة مضافاً إليها الضريبة ، وبما أن نقص الإنتاج يؤدى إلى نقص نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الإنتاج الحديدة تكون أقل من نفقة الإنتاج القديمة ، ويصبح الثمن الجديد أقل من الثمن القديم مضافاً إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة تخضع انتاجها للنفقة المتزايدة يجعل الثمن يتجه

الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك فان جزءاً من الضريبة فقط ينتقل إلى المستهلك .

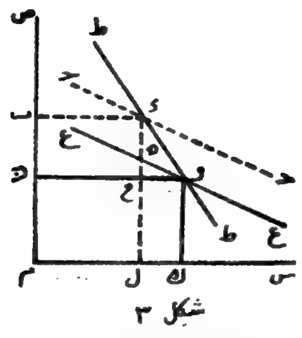
ويوضح ذلك الرسم البيانى رقم ١ الوارد فى الفقرة رقم٢٧٩ (١) ، إذ يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار د ح ، وهو أقل من د هـ : مقدار الضريبة ، مما يدل على أن جزءاً من الضريبة فقط انتقل إلى المستهلك ، أما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق .

٢٨٣ — أما إذا كانت السلعة التى فرضت عليهاالضريبة تخضع فى فى انتاجها **للنفقة المتناقصة** — ومعنى الإنتاج بنفقة متناقصة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تقل عند زيادة الكمية المنتجة ، وتزداد عند انقاصها — فان ثمنها يتجه إلى الارتفاع ويميل استهلاكها وانتاجها إلى النقصان ، ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحدية الجديدة مضافاً إليها الضريبة ، ولكن بما أن نقص الإنتاج يؤدى إلى زيادة نفقة انتاج الوحدة من السلعة فان نفقة الإنتاج الحديدة تكون أكبر من نفقة الإنتاج قبل فرض الضريبة ؛ ولذلك يتجه الثمن الجديد إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم مضافاً إليه الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة تخضع انتاجها للنفقة المتناقصة يجعل الثمن يتجه إلى الزياده بأكثر من مقدار الضريبة أى أنه فوق انتقال الضريبة بأكملها ، يزيد الثمن أيضاً .

ويوضح ذلك الرسم البيانى التالى :

حيث نقيس الكمية ، كما فعلنا فى الرسمين السابقين ؛ على المحور م س ، والثمن (ونفقة الإنتاج) على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى الطلب ، ع ع : منحنى العرض (ويمثل النفقة المتناقصة) ، وك الثمن قبل فرض الضريبة ، حـ حـ منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، د ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوى د هـ + هـ ح + ح ل ، ولكن د هـ = مقدار الضريبة ، ح ل = و ك =

(١) صفحة ٢٣٠ .



شكل ٣

الثمن قبل فرض الضريبة أى أن الثمن ارتفع بمقدار حـ د وهو أكبر من مقدار الضريبة .

الخلاصة :

٢٨٤ — والخلاصة أن الضرائب الخاصة فقط هى التى ينتقل عبؤها ، وأنها لا تنتقل كلها ، بل قد تنتقل كلها أو جزء منها تبعاً للأحوال والظروف المختلفة .

ويلاحظ أنه حتى فى الأحوال التى ينجح فيها المنتجون فى نقل الضريبة بأكملها فانهم يضارون بها رغم ذلك، لأن ارتفاع الأثمان الذى يؤدى إلى نقل عبء الضريبة يصاحبه انخفاض فى الإنتاج الكلى، يترتب عليه ابعاد المنتجين الحديين ، وهم الذين ينتجون فى أسوأ الظروف ، فالمنتجون كطبقة يتمكنون من نقل عبء الضريبة ، ولكن يحدث غالباً أن يكون ذلك على حساب فريق منهم ، ولذا كانت قاعدة انتقال عبء الضريبة فى هذه الظروف لا تنفى أن بعض المنتجين يضارون .

هذا فى حالة المنافسة الكاملة ، فلنبحث الآن فى نقل عبء الضريبة فى حالة الاحتكار .

٢ ‏§ — حالة الاحتكار

٢٨٥ — يستنتج قانون نقل عبء الضريبة فى حالة الاحتكار من قانون تكون الثمن فى حالة الاحتكار ، وهذا القانون يتلخص كما هو معروف فى أن المحتكر يميل إلى تحديد الثمن بحيث يكون أعلى من نفقة الإنتاج وبحيث يكون ربحه الصافى الكلى أكبر ما يمكن .

ولايضاح ذلك نفترض أن الطلب على سلعة معينة يختلف باختلاف الثمن كما هو مبين فى العمودين أ ، ب من الجدول الآتى ، وأن نفقة انتاج الوحدة من السلعة ثابتة فان صافى الربح الكلى يختلف باختلاف الثمن كما يتضح من الجدول الآتى :

الثمن (أ)	الطلب المطابق وحدة (ب)	نفقة إنتاج الوحدة (ح)	الربح الصافى فى الوحدة (د)	الربح الصافى الكلى (ه)
٢٠	١٠٠٠	١٨	٢	٢٠٠٠
٢١	٩٠٠	١٨	٣	٢٧٠٠
٢٢	٨٠٠	١٨	٤	٣٢٠٠
٢٣	٧٠٠	١٨	٥	٣٥٠٠
٢٤*	٦٠٠	١٨	٦	٣٦٠٠*
٢٥	٥٠٠	١٨	٧	٣٥٠٠
٢٦	٤٠٠	١٨	٨	٣٢٠٠
٢٧	٣٠٠	١٨	٩	٢٧٠٠
٢٨	٢٠٠	١٨	١٠	٢٠٠٠

ففى هذه الظروف يحدد المحتكر الثمن بـ (٢٤) لأنه يعطيه أكبر ربح صاف كلى (٣٦٠٠).

٢٨٦ — فاذا فرضت ضريبة على هذه السلعة فانها تنتقل كلها أو بعضها إذا ترتب على فرضها أن يصبح الربح الصافى الكلى عند ثمن أعلى من الثمن قبل فرض الضريبة ، أما إذا بقى الربح الصافى الكلى عند

نفس الثمن قبل فرضها ، فإنها لا تنتقل لأن المحتكر فى الحالة الأولى إذا يبحث عن أكبر ربح صاف كلى يرفع السعر بعد فرض الضريبة فتنتقل ، أما فى الحالة الثانية فليس من صالحه رفع السعر ، ولذلك تبقى الضريبة على عاتقه .

ولما كان فرض الضريبة فى حالة الاحتكار قد يكون على احدى الصور الآتيـــة :

١ — أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً مهما كانت كمية الإنتاج ومقدار الربح الصافى .

٢ — أن تكون الضريبة نسبة مئوية من أرباح المحتكر .

٣ — أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً على كل وحدة من الوحدات المنتجة .

فان الحل يختلف تبعاً لكل صورة من هذه الصور كما يتضح فى الجدول الآتى :

(ا) الثمن	(ب) الربح الصافى قبل فرض الضريبة	(ج) الضريبة مبلغ معين	(د) صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة	(ه) الضريبة ٪١٠ من الربح الكلى	(و) صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة	(ر) الضريبة ٣ على كل وحدة	(ح) صافى الربح الكلى بعد خصم الضريبة
٢٠	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٣٠٠٠	—
٢١	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٢٧٠٠	—
٢٢	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	٢٤٠٠	٨٠٠
٢٣	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	٢١٠٠	١٤٠٠
٢٤*	٣٦٠٠*	٥٠٠	٣١٠٠*	٣٦٠	٣٢٤٠*	١٨٠٠	١٨٠٠
٢٥	٣٥٠٠	٥٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠	٣١٥٠	١٥٠٠	٢٠٠٠*
٢٦	٣٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٣٢٠	٢٨٨٠	١٢٠٠	٢٠٠٠*
٢٧	٢٧٠٠	٥٠٠	٢٢٠٠	٢٧٠	٢٤٣٠	٩٠٠	١٨٠٠
٢٨	٢٠٠٠	٥٠٠	١٥٠٠	٢٠٠	١٨٠٠	٦٠٠	١٤٠٠

ملاحظة : العمود « ا » الذى يبين الثمن ، والعمود «ب» الذى يبين الربح الصافى الكلى فى هذا الجدول يقابلان العمودين « ا » ، « ه » فى الجدول السابق والأرقام فى العمود « ر » محسوبة بضرب ٣ فى كل رقم من الأرقام المذكورة بالعمود « ب » من الجدول السابق .

يرى من هذا الجدول أنه إذا كانت الضريبة مبلغاً ثابتاً ، أو كانت نسبة معينة من الربح الصافى فان فرضها يؤدى إلى نقصان أكبر ربح صاف يحصل عليه المحتكر ، ولكن لا يتغير الثمن الذى يحصل منه المحتكر على أكبر ربح صاف بعد خصم الضريبة ، وقد كان هذا الثمن فى المثال السابق (٢٤) قبل فرض الضريبة ، ويظل كما هو بعد فرضها . ولهذا فإنه ليس من مصلحة المحتكر أن ينقل عبء الضريبة كله أو بعضه إلى المستهلك .

أما إذا كانت الضريبة مبلغاً عن كل وحدة منتجة فان المحتكر يحصل على أكبر ربح صاف بعد خصم الضريبة عند الثمن (٢٥) أو (٢٦) ولهذا فان المحتكر من مصلحته رفع الثمن إلى (٢٥) أو (٢٦) ولكنه بهذا ينقل إلى المستهلك جزءاً من الضريبة .

من هذا يمكننا أن نستنتج أن الضريبة فى حالة الاحتكار لا تنتقل إذا كانت مبلغاً ثابتاً أو نسبة معينة من الربح الكلى للمحتكر ، وتنتقل إذا كانت مبلغاً معيناً على كل وحدة منتجة أو مبيعة ، لأن الضريبة فى هذه الحالة الأخيرة تعتبر زيادة فى نفقة الإنتاج وزيادة نفقة الانتاج تؤدى إلى زيادة ثمن السلعة كما تقلل من أرباح المنتج .

المبحث الثالث

استهلاك الضريبـــــة

٢٨٧ — استهلاك الضريبة (١) أثر من الآثار الهامة للضريبة، وقد درست هذه الظاهرة فى مبدأ الأمر بالنسبة للضريبة العقارية ، ثم امتد تطبيقها بعد ذلك إلى باقى الضرائب الأخرى . فقد لوحظ فى انجلترا فى أوائل

---

(١) استهلاك الضريبة Amortissement de l'impôt بالفرنسية ، و Consolidation of taxes بالأنجليزية .

بعض المراجع :

Einaudi; Osservazioni critiche intorno alla teoria dell'imposta, Torino, 1919.

Griziotti, Teoria dell'ammortamento delle imposte, 1918

De Viti de Marco, I primi principii dell'Economia finanziaria. Roma. 1928.

القرن التاسع عشر أن فرض ضريبة عقارية يؤدى إلى نقصان قيمة العقار المفروضة عليه الضريبة بما يوازى قيمتها مجمدة . وأنها لذلك تضر من يكون مالكا للعقار وقت فرضها لأنها تنقص من قيمته، ولكنها لا تضر من يمتلكه بعد ذلك لأنه يحصل عليه بثمن منخفض، ولذلك لا يتحمل الضريبة ، فالضريبة تستهلك ومعنى ذلك أن قيمة العقار تنقص بمقدار الضريبة مجمدة ، وذلك بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، ويتضح ذلك من المثال الآتى :

إذا فرض أن عقاراً قيمته ١٠,٠٠٠ جنيه يغل قبل فرض الضريبة إيراداً مقداره ٥٠٠ جنيه فاذا فرضت ضريبة سعرها ٢٠٪ على ايراد العقارات ، فان الإيراد الصافى للعقار المذكور ينخفض إلى ٤٠٠ جنيه لأن المالك يدفع ١٠٠ جنيه ضريبة ، فاذا كان سعر الفائدة ٥ ٪ فان قيمة العقار تنخفض إلى ٨٠٠٠ جنيه وذلك لأن رأس المال الذى يغل ربحاً صافياً قدره ٤٠٠ جنيه هو ٨٠٠٠ جنيه وتكون النتيجة أن يتحمل مالك العقار وقت فرض الضريبة عبء الضريبة فى صورة نقصان إيراد العقار بمقدار الضريبة ، ونقصان قيمة العقار نفسه بمقدار ٢٠٠٠ جنيه أى بمقدار الضريبة مجمدة ، أما الذى يشترى العقار بعد ذلك فأنه لا يتحمل الضريبة لأنه يدفع ثمناً للعقار ٨٠٠٠ جنيه ويحصل منه على ايراد قدره ٥٠٠ جنيه يدفع منه ١٠٠ جنيه ضريبة وتبقى له ٤٠٠ جنيه إيراداً صافياً ، وهو ما يساوى ٥ ٪ من المبالغ الذى دفعه ثمناً للعقار ، فهو إذن يدفع الضريبة دون أن يتحمل عبأها ، فكأن الضريبة لا توجد بالنسبة له ، لأنها استهلكت من قيمة العقار نفسه .

وإذا فرض أن المشرع رأى بعد ذلك تخفيض سعر الضريبة من ٢٠٪ إلى ١٠٪ فان قيمة العقار المذكور ترتفع من ٨٠٠٠ ج إلى ٩٠٠٠ ج أى أنها تزيد بمقدار القيمة المجمدة للتخفيض فى الضريبة ، ويطلق على هذه الظاهرة «تجميد الضريبة»(١) .

والسبب فى استهلاك الضريبة العقارية ، هو أن الأرض تمثل رأس مال

---

(١) تجميد الضريبة : Capitalisation

غير قابل للتحويل بسرعة إلى شكل آخر ، فاذا فرضت الضريبة على ايرادها لا يمكن أن يتجنبها المالك بتحويل رأس ماله من الأرض إلى نوع آخر .

٢٨٨ — هذه النظرية التى وضعت فى الأصل بالنسبة للضريبة العقارية امتد تطبيقها فيما بعد إلى الضرائب الأخرى ، فقد لاحظ الاقتصاديون أن الأنواع الأخرى من رءوس الأموال ، فيما عدا النقود ورءوس الأموال المتداولة ، ليس من السهل تحويلها بسرعة من فرع لآخر من فروع الإنتاج ولذلك تنقص قيمتها الرأسمالية هي الأخرى ، إذا نقص ايرادها لسبب ما فاذا فرضت الضريبة على إيراد السندات مثلا فان قيمتها تنقص كما يحصل بالنسبة للضريبة العقارية وللعقار ، ولهذا فان نظرية استهلاك الضريبة تنطبق على الضرائب الأخرى ، إذا فرضت على ايراد أموال ليس من السهل نقلها من فرع إلى خر من فروع الإنتاج بسرعة .

ويلاحظ أن ظاهرة استهلاك الضريبة لا تتحقق إلا إذا كانت للمادة الخاضعة للضريبة قيمة رأسمالية وقيمة ايرادية سنوية كالأسهم والسندات ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب التى تفرض على الإيرادات التى ليست لها قيمة رأسمالية كالأجور والمعاشات .

كذلك لا تتحقق تلك الظاهرة إذا لم تكن المادة الخاضعة للضريبة عينا قابلة للبقاء النسبي بحيث يترتب على تملكها أداء الضريبة عدة مرات سنوية ، فلاتتحقق بالنسبة للضرائب على الاستهلاك .

ولا تتحقق تلك الظاهرة أيضاً فى الأحوال التى ينتقل فيها عبء الضريبة لأن الضريبة لا تستهلك إذا انتقل عبؤها. فاذا فرضت ضريبة خاصة على الحديد المستعمل فى صناعة الآلات فان الذى يحدث هو ارتفاع ثمن الآلات الحديدية وليس انخفاض القيمة الرأسمالية لمصانع الآلات الحديدية .

٢٨٩ — ويقول الإقتصاديون الذين يطبقون هذه النظرية على الضرائب الأخرى غير الضريبة العقارية ، إنه لكى تستهلك الضريبة يجب أن تكون

ضريبة خاصة أى مفروضة على دخل نوع معين من رءوس الأموال دون غيره(١) ، لأن الضرائب العامة وهى المفروضة على دخول جميع أنواع رءوس الأموال لا تستهلك ، وسبب ذلك فى رأيهم أن الضرائب الخاصة لا تسبب تغيراً فى السعر الجارى للفائدة بخلاف الضرائب العامة فانها تخفض سعر الفائدة ، وأنه بما أن الضرائب الخاصة لا تسبب انخفاضاً فى السعر الجارى للفائدة، فان الايراد الناتج عن رأس المال الخاضع للضريبة يقل بمقدار الضريبة مما يؤثر فى قيمة رأس المال المذكور فيخفضها بمقدار الضريبة مجمدة ، أى أن الضريبة تستهلك وذلك كله بفرض بقاء ظروف الطلب والعرض على رأس المال موضوع الضريبة على حالها .

٢٩٠ — وهذا القول محل نظر، فعندما كانت ظاهرة الاستهلاك قاصرة على الضريبة العقارية كانت تتعلق حتما بضريبة خاصة، ولم تكن ثمة صعوبة فى القول بأن الضريبة الخاصة ، نظراً لقلة أهمية نتاجها المالى لا تغير السعر الجارى للفائدة أما وقد اتفق على أن نظرية الاستهلاك تنطبق على جميع الضرائب التى تفرض على ايرادات رؤوس الأموال المستثمرة استثماراً دائماً مهما كانت، فان ثمة شكا فى صحة النتائج السابق ذكرها ، لأن الضرائب الخاصة كثيرة فى العصر الحديث فى جميع البلاد ، ولأن مثل هذه الضرائب قد تظهر خاصة إذا نظر إليها فرادى أما إذا نظر إليها فى مجموعها ، فان عملها يكون كما لو كانت ضرائب عامة بحيث أنه إذا كان القول بأن الضرائب العامة لا تستهلك صحيحاً ، لما كان هناك فى العصر الحديث أية ضريبة قابلة للاستهلاك ، بما فى ذلك الضريبة العقارية ذاتها، وبذلك تبطل ضمنا نظرية استهلاك الضريبة فى الوقت الذى نحاول فيه مد تطبيقها إلى باقى الضرائب غير الضريبة العقارية ، وباقى رؤوس الأموال غير الأرض.

فهل الضرائب العامة تسبب حقيقة تخفيضاً فى سعر الفائدة فى حدود مبلغ الضريبة ؟ من المقرر أن سعر الفائدة ، بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها،

---

(١) راجع الفقرة ٢٧٨ ، ص ٢٢٨، فيما سبق .

يختلف باختلاف كمية الأموال الحاضرة التى تحت التصرف فينخفض إذا زادت ويرتفع إذا قلت . ولما كان فرض وجباية ضريبة جديدة من شأنه تقليل الأموال الحاضرة التى تحت تصرف المكلفين فانه يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة بدرجة أكبر كلما كان المبلغ المحصل أكبر ، وهذا المبلغ يكون أكبر ، بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، كلما كانت الضريبة أعم . وينتج من ذلك أن جميع الضرائب فى وقت فرضها تميل إلى رفع سعر الفائدة . وكلما كانت الضريبة أعم كلما كان سعر الفائدة أعلى . فاذا سلمنا مع ذلك أن الضريبة الخاصة لا تسبب تغييراً فى السعر الجارى للفائدة ، فلا يمكن التسليم بأن ضريبة عامة أو مجموعة ضرائب خاصة تميل إلى خفض سعر الفائدة بل العكس هو الصحيح . وينتج من هذا ، خلافاً للنظرية السائدة ، أن الضرائب العامة عند فرضها لا تستهلك فقط ولكنها تستهلك بدرجة أكبر من الضريبة الخاصة .

ولكن تجب التفرقة بين الاستهلاك المؤقت ، والاستهلاك النهائى ، والأخير أهم ، وهو يتوقف على التغيرات المتتالية فى سعر الفائدة ، وهذه بدورها تتوقف على الآثار الاقتصادية للخدمات العامة التى تؤديها الدولة مما حصلت عليه من الضرائب ، فاذا استعملت الدولة حصيلة الضرائب فى أداء خدمات قليلة النفع فان الإنتاج القومى لا يستفيد منها ولا يزداد الادخار ، ومن المحتمل أن يبقى سعر الفائدة على ما وصل إليه ، أما إذا استعملت الحصيلة فى تعزيز الأمن الداخلى مثلا ، مما يهيىء الظروف لزيادة الإنتاج ، ونمو الادخار فان من المحتمل أن ينخفض سعر الفائدة .

وقد تعرض إحدى حالات ثلاث :

(١) أن يبقى سعر الفائدة نهائياً أعلى منه قبل فرض الضريبة .

(٢) أن يعود إلى ما كان عليه .

(٣) أن ينخفض عما كان عليه .

ففى الحالة الأولى : يكون الموقف النهائى مماثلا للموقف فى فترة الانتقال

وفى الحالة الثانية : إذ يعود سعر الفائدة إلى ما كان عليه ، مع نقصان إيراد رأس المال الخاضع للضريبة ، تستهلك الضريبة بمقدار مجمدها ، أى طبقاً للنظرية السائدة .

أما فى الحالة الثالثة : التى ينخفض فيها سعر الفائدة عما كان عليه ، فان استهلاك الضريبة :

(١) يتحقق بدرجة محدودة إذا كان انخفاض سعر الفائدة أقل من انخفاض إيراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٢) لا يتحقق أصلا ، وتبقى قيمة رأس المال الخاضع للضريبة كما هى إذا كان انخفاض سعر الفائدة مساوياً لانخفاض ايراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٣) لا يتحقق بل تزيد قيمة رأس المال الخاضع للضريبة إذا كان انخفاض سعر الفائدة أكبر من انخفاض ايراد رأس المال ، وهذا يحدث سواء فى حالة الضرائب العامة أو فى حالة الضرائب الخاصة ذات الأهمية .

ولهذا فان نتائج عملية الاستهلاك تختلف بحسب ما إذا نظرنا إلى النتائج عند فرض الضريبة أو فيما بعد .

فعند فرض الضريبة : تستهلك جميع الضرائب سواء أكانت عامة أم خاصة وفوق ذلك ، خلافاً للنظرية السائدة ، تستهلك الضرائب العامة بدرجة أكبر من الضرائب الخاصة ، والخاصة بدرجة أكبر كلما اقتربت من أن تكون عامة نظراً لعددها .

اما فيما بعد: فلا تنتهى كل الضرائب بالاستهلاك ، إذ يستهلك بعضها ، ولا يستهلك البعض الآخر ، وهذا يتحقق بالنسبة للضرائب العامة والخاصة على السواء .

وخلافاً للنظرية السائدة يمكن القول بأنه لا يوجد حل واحد لمسألة الاستهلاك ولكن توجد عدة حلول مختلفة ، تبعاً للحالات المختلفة الممكنة .

المطلب الرابع

الاضطرابات الأخرى التي تطرأ على توزيع العبء المالي

انتشار الضريبة

العلاقة بين نقل الضريبة واستهلاكها :

٢٩١ — ليس نقل عبء الضريبة واستهلاكها بالاضطرابين الوحيدين اللذين يطـــرآن على توزيع الضرائب . إذ كثيراً ما تصحبهما اضطرابات أخرى بعضها تابع لها ، والبعض الآخر مستقل عنهما ولكنها تنتهي كلها بوجه عام بأن تؤثر تأثيراً كبيراً أو قليلا فيهما ، وقد درسنا نقل عبء الضريبة واستهلاكها كلا منهما على حدة كما لو كانتا ظاهرتين منفصلتين مستقلتين احداهما عن الأخرى ، ولكنهما في الواقع ليستا دائماً كذلك . وقد رأينا أن استهلاك الضريبة يكون عادة في الحالات التي لا ينتقل فيها عبؤها ، ولكن الضرائب كما رأينا لا تنتقل عادة كلها . ولذا فان الضريبة إذا أصابت إيراد رأس مال ليس من السهـل تحويله إلى فرع آخر من فروع الإنتاج يمكن أن تستهلك في الحدود التي لا ينتقل فيها عبؤها ، فالضريبة قد يستهلك بعضها وينتقل عبء البعض الآخر .

نقل عبء الضرائب واستهلاكها وانتشارها :

٢٩٢ — لكن نقل عبء الضريبة ، في الحالات التي يتحقق فيها ، له آثار بعيدة :

فارتفاع ثمن السلعة التي تصيبها الضريبة يرفع نفقة انتاج وثمن السلع الأخرى التي تعتمد على السلعة الأولى في انتاجها ، مما لـــه على استهلاكها وإنتاجها هي أيضاً آثار شبيهة بالآثار على السلعة الأولى ويترتب على نقص انتاج السلعة الأولى نقص استهلاك المواد الأوليـــة ونقص عدد العمال الذين يعملون في انتاجها ، مما يترتب عليه نقص ثمن المواد الأولية وانخفاض أجور العمال ، مما ينتج عنه تحديد الزيادة النهائية في نفقة الإنتاج وفي ثمن السلعة التي اصابتها الضريبة ، أي في مدى انتقال الضريبة . هذا فوق أن ارتفاع ثمن السلعـــة التي

فرضت عليها الضريبة إذ يغير ظروف التوازن الأولى لمستهلكيها ولغيرهم من المكلفين المحتملين يدفع بهؤلاء وأولئك إلى تغيير استهلاكهم لكثير من السلع : فيزيدون من بعضها وينقصون من البعض الآخر .

فيترتب حينئذ على فرض الضريبة وعلى نقل عبئها ارتفاع بعض الأثمان، وانخفاض البعض الآخر ، ولكن هذا الارتفاع والانخفاض يؤثران بدورهما على أثمان وعلى استهلاك وانتاج سلع أخرى، وهكذا تحدث اضطرابات تختلف فى شدتها عند كثير من المستهلكين والمنتجين ، ولذا فإن ما يحدثه فرض ضريبة على سلعة من الاضطرابات لا يلبث أن ينتشر إلى غيرها من السلع ، ويتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشار تنتقل بواسطتها الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة إلى أفراد آخرين حيث يستفيد البعض منها ، ويضار البعض الآخر . ولكن فى الحدود التى تنتشر فيها الضريبة تنقص إيرادات رؤوس الأموال غير القابلة للنقل وتتمكن الضريبة أيضاً من الاستهلاك، ولذا فقد يحصل الاستهلاك ليس فقط بالنسبة لرأس المال المفروضة على إيراده الضريبة ، ولكن بالنسبة أيضاً لرؤوس أموال أخرى، وذلك بتأثير انتشار الضريبة . ولهذا فان نقل عبء الضريبة وانتشارها واستهلاكها قد تحدث معا فى ذات الوقت .

الاضطرابات الاخرى التى تحدثها الضرائب :

٢٩٣ — كذلك يضطر المكلفون الذين تقع عليهم الضريبة إلى تغيير استهلاكهم كباقى المستهلكين، نظراً للتغيرات التى طرأت على الأثمان، وفى الحدود التى لا تنتقل فيها الضريبة . لأن ايرادهم إذ ينقص فى تلك الحدود تتغير ظروف ميزانيتهم العائلية ، ويضطرون إلى توزيع ايرادهم المخفض على مختلف حاجاتهم توزيعاً يخالف التوزيع السابق على فرض الضريبة ، وذلك مما يؤثر بدوره أيضا على أثمان وعلى استهلاك وانتاج السلع المختلفة ، وهذا التأثير يختلط بالتأثير الذى يحدث من باقى الاضطرابات وتشترك كلها معا فى رسم النتيجة النهائية .

وثمة عامل آخر يشترك أيضاً فى تحديد النتيجة النهائية ، وهو الطريقة التى

تتبعها الدولة فى استعمال ما تجبيه من الضرائب ، فقد تستعمله فى انتاج خدمات نافعة اقتصاديا أو فى نفقات غير نافعة .

ففى الحالة الأولى : (بصرف النظر عن التأثير على سعر الفائدة وعلى استهلاك الضريبة) يستفيد الذين سبق أن أفادتهم الضريبة مرة أخرى ، وأما الذين سبق أن أضرتهم فيعوضون تعويضا كليا أو جزئيا .

أما فى الحالة الثانية : فتبقى الفوائد والأضرار كما هى ، ولكن الأمر لا يقف عند هذا الحد لأن الدولة لكى تؤدى الخدمات العامة مهما كانت، تدفع مرتبات للعاملين وتشترى أشياء وما إلى ذلك ، فاما أن تشترى ذات الأشياء التى لم يستهلكها الأفراد بتأثير الضريبة، أو أشياء أخرى . ففى الحالة الأولى لا ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة أو ينقص قليلا ، كذلك لا يكون أثر باقى الاضطرابات كبيراً وفى الحالة الثانية ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة ويزيد انتاج السلع الأخرى وتكون التأثير المتوالية على الأفراد أشد .

٢٩٤ — وهكذا يحدث فرض ضريبة فى الأحوال التى ينتقل فيها عبؤها اضطرابات اقتصادية متعاقبة ، تنتشر من السلعة المفروضة عليها الضريبة إلى كل جهة . ولا يمكن الجزم عن أى الجهات تنتشر فيها هذه الاضطرابات ويمكن القول نظريا بأنها تنتشر فى كل نواحى الاقتصاد القومى وكذلك خارج الاقتصاد القومى ، وذلك للصلة الوثيقة الموجودة بين الاقتصاد القومى للدولة وبين الاقتصاد القومى للدول الأخرى .

ولكن تبقى هذه الاضطرابات فى العمل محدودة على العموم ، للعقبات التى تجدها فى طريقها ، وعلى كل حال ينشأ عن انتشارها حالة توازن جديدة فى إحدى مناطق الاقتصاد القومى تكون فيها الأثمان والإنتاج والاستهلاك لمختلف السلع مختلفة عنها قبل فرض الضريبة كما يستفيد البعض ويضار البعض الآخر . ويظهر التأثير النهائى للضريبة فى اختلاف أثمان السلع المختلفة واستهلاكها وانتاجها فى حالة التوازن التى تنشأ بعد فرض الضريبة عنها فى حالة التوازن السابقة على فرضها .

تأثير الاضطرابات المختلفة على نقل عبء الضريبة :

٢٩٥ — ولكن رد الفعل المترتب على فرض ضريبة قد يؤثر بدوره على نقلها وقد سبق أن رأينا أن نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة، الذى لابد من حدوثه فى حالة نقل الضريبة ، بتقليله كمية المواد الأولية واليد العاملة المستخدمة فى انتاجها ، يؤدى إلى خفض أثمانها وخفض نفقة انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة، وخفض درجة انتقالها. كذلك قد تؤدى الاضطرابات الأخرى فى النهاية إلى نتيجة مماثلة . كما أن تغيير الاستهلاك الذى يضطر إليه المستهلكون على أثر فرض الضريبة وتغير الأثمان قد يغير طلب وثمن السلعة المفروضة عليها الضريبة وبالتالى مدى انتقال عبء الضريبة ، بتغييره درجة طلب مختلف السلع .

ولهذا قد يتبع نقل الضريبة طريقاً غير الذى ترسمه نظرية نقل العبء وذلك بتأثير العوامل المختلفة المباشرة وغير المباشرة التى سبق بيانها .

وتكون الاضطرابات غير المباشرة للضريبة أكبر ، وتأثيرها على نقل عبء الضريبة أعظم ، كلما قلت العوائق فى سبيل انتشار هذه الاضطرابات وكلما كان مبلغ الضريبة المفروضة كبيراً .

ولكى تختلف عملية نقل الضريبة فى النهاية اختلافاً كبيراً عما هو مبين يجب أن يتحقق هذان الشرطان معا وهذا لا يحدث غالباً فى العمل — لأن العوائق والمقاومة توجد دائماً تقريباً وهى تحد من أثر عملية الانتشار وتخفف من قوة تأثيرها على نقل الضريبة . ولهذا إذا كان نقل عبء الضريبة يتبع فى بعض الأحوال طريقاً يختلف عما تحدده النظرية فلا يمكن مع ذلك فى غالبية الأحوال أن يحيد عنها كثيراً .

وهذه النظرية ولو أنها خطوة أولى إلا أنه يمكن اعتبارها على العموم دالة على الحقيقة دلالة كافية .

وهذه الاعتبارات المتعلقة بحالة الضرائب الخاصة أى بالضرائب التى تنتقل طبقاً للنظرية ، تساعد أيضاً فى توضيح حالة الضرائب على مجموع

الدخل أو على رأس المال والضرائب العامة على الأرباح أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً للنظرية . فهذه الضرائب ببقائها على عاتق المكلفين الذين يدفعونها تضطرهم إلى تعـديل استهلاكاتهم وادخارهم فينقص استهلاك وادخار الأفراد ويزيد استهلاك الدولة وفى هذه الحالة أيضاً تتغير اتجاهات الاستهلاك وكذلك اتجاهات الإنتاج والأثمان للسلع المختلفة ولهذا فان هذه الضرائب إذا لم تنتقل فى البداية بالمعنى السابق ، لا تلبث أن تحدث فى النهاية اضطرابات أخرى تغير حالة التوازن الاقتصادى الموجود وقت فرضها . وفى حالة الضرائب العامة على الأرباح قد يكون الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة مساوياً لما كان عليه قبل فرض الضريبة أو أقل أو أكثر منه .

ففى الحالتين الأوليين لا تنتقل الضريبة وتكون نظرية نقل عبء الضريبة التى تقول بأن الضريبة العامة غير قابلة للنقل منطبقة تماماً . أما فى الحالة الأخيرة (حيث يصبح الثمن أعلى بعد فرض الضريبة منه قبل فرضها) فتنتقل بطريق غير مباشر ولا تكون النظرية منطبقة .

الخلاصة .

٢٩٦ — أن توزيع عبء الضريبة فى العمل يتبع القواعد الآتية :

(١) إن فرض ضريبة جديدة يحدث عادة اضطرابات اقتصادية عديدة منها نقل عبء الضريبة واستهلاكها وهما يمثلان مظهرين خاصين .

(٢) فى الأحوال التى يحدث فيها النقل والاستهلاك منفردين وينتهيان من نفسهما فانهما يتبعان الطرق التى ترسمها النظريات السابق بيانها .

(٣) ولكن فى الواقع يصاحب النقل والاستهلاك انتشار الضريبة كما يصاحبهما عدة تفاعلات فى اتجاهات مختلفة وبدرجات مختلفة .

(٤) وبتأثير هذه المجموعة من الاضطرابات والتفاعلات تحل محل حالة التوازن الاقتصادى، التى كانت موجودة وقت فرض الضريبة، حالة توازن جديدة تتميز بأثمان وانتاج واستهلاك للسلع المختلفة ، تختلف عما كانت عليه قبل فرض الضريبة .

(٥) وفى نطاق هذا التوازن الاقتصادى الجديد ، يحدث نقل عبء

الضريبة ويتحقق كلما صار الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة أعلى من ثمنها السابق .

(٦) وتبعاً لتفاعل الاضطرابات المختلفــة قد تتخذ عملية نقل الضريبة طرقاً مختلفة عما ترسمه النظرية ، ولكن نظراً لمقاومة الوسط الاقتصادى يظل هذا التفاعل قاصراً وتكون التغيرات التى تطرأ على عملية نقل الضريبة فى النهاية قليلة الأثر .

(٧) ويمكن القول بوجه عام ان انتقال الضريبة يميل إلى أن يتبع ما ترسمه النظرية ، كلما كثرت العوائق ومقاومات الوسط الاقتصادى وكلما قل مبلغ الضريبة .

(٨) إن الضرائب العامة والضرائب الشخصية على مجموع الدخل أو على رأس المال أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً للنظرية تحدث أيضاً اضطرابات فى التوازن الاقتصادى .

(٩) ينتج عن كل هذه الاضطرابات أن التوزيع الفعلى للعبء المالى سواء أكان عبء ضريبة واحدة أو عبء الضرائب كلها ، يختلف فى النهاية دائماً عن للتوزيع القانونى الذى تهدف اليه القوانين المالية .

المبحث الثالث

القواعد الإدارية للضريبة

٢٩٧ — تتعلق القواعد الإدارية للضريبة بتسوية الضريبة، وتحصيلها، وطرق الطعن فيها . وقد جمع آدم سميث فى مؤلفه المعروف (ثروة الأمم) القواعد الإدارية للضريبة ضمن قواعده الأربعة المشهورة وهى :

(١) قاعدة العــدالة (Justice)

وتتلخص فى أنه يجب على كل فرد من رعايا الدولة أن يساهم فى نفقــات الحكومة بحسب مقدرته أى بنسبة ما يصيبه من دخل يتمتع به فى حماية الدولة.

(٢) قاعدة اليقــين (Certitude - certainty) .

وتتلخص فى أن الضريبة التى يلزم بها كل فرد يجب أن تكون محددة واضحة للممول ولأى شخص آخر . من حيث المبلغ المطلوب دفعه ، وميعاد الدفع ، وكيفيته .

(٣) قاعدة الملاءمة (Commodité - Convenience) .

ويقصد بها أن يكون تحصيل الضريبة فى الوقت وبالطريقة الأكثر ملاءمة للمكلف .

(٤) قاعدة الاقتصاد (Economie - economy) .

تتلخص فى أن تكون نفقات تحصيل الضريبة أقل ما يمكن .

والقاعدة الأولى من هذه القواعد الأربعة تدخل ضمن القواعد القانونية للضريبة ، أما القواعد الباقية فتلخص القواعد الإدارية للضريبة .

فالقاعدة الثانية تنص على أن تكون الضريبة محددة ومعلومة من حيث الشخص الخاضع لها ، وموضوعها ، وسعرها ، ووقت ومكان وكيفية دفعها ، وإجراءات التنفيذ الجبرى ويقتضى ذلك :

١ — أن تكون النصوص التشريعية المقررة للضريبة والأوامر الإدارية المطبقة والمفسرة لها واضحة لا غموض فيها وفى متناول فهم الجمهور ، بحيث يعرف المكلف بسهولة مدى التزامه حتى يستطيع التظلم منه عند اللزوم .

٢ — أن يكون نظام الضرائب على شىء من الاستقرار ، فيقلل من تعديله ما أمكن ، لأن استقرار الضريبة يقلل من الشعور بعبئها .

المطلب الاول
تسوية الضريبة

٢٩٨ — يقصد بتسوية الضريبة(١) تحديد المبلغ الذى يجب أن يدفعه الممول . وتتم تسوية الضريبة على مرحلتين .

المرحلة الأولى : تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة .

---

(١) تسوية الضريبة : Liquidation de l'impôt

المرحلة الثانية : تحديد دين الضريبة :

المرحلة الاولى
تقدير القيمة الخاضعة للضريبــة

٢٩٩ — يتم تقــدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة إما بواسطة الإدارة ، أو باقرار من الممول ، أو بالتبليغ من الغير .

§ ١ — التقدير بواسطة الإدارة

فى هذه الحالة تتولى الإدارة بنفسها تقدير القيمة الخاضعة للضريبة ، ويتم ذلك إما بطريقة المظاهر الخارجية ، أو بطريقة التقدير بالجزاف ، أو بطريقة التقدير المباشر .

١ — طريقة المظاهر الخارجية (١)

٣٠٠ — فى هذه الطريقة تعتمد الإدارة فى تقدير القيمة الخاضعة للضريبة على مظاهر خاصة يعينها القانون ، وهذه المظاهر خارجة فى الغالب عن موضوع الضريبة ، مثال ذلك : اتخاذ القيمة الإيجارية للمكان أو الأمكنة التى تشغلها المهنة ، والقيمة الإيجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة أساساً للضريبة على أرباح المهن الحرة ، وهى الطريقة التى كانت مستعملة فى مصر حتى عدل عنها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ .

وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والملائمة والاقتصاد بالنسبة للادارة ، وبالنسبة إلى المكلف عدم التدخل فى شئونه .

ويؤخذ عليها .

(١) أن المظاهر الخارجية لا تدل بالضبط على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

---

(١) طريقة المظاهر الخارجية :

Système de signes extérieurs ou Système indiciaire.

(٢) أن الممول يستطيع أن يتهرب من تحمل جزء من الضريبة دون أن يقع تحت طائلة القانون بأن يقلل من المظاهر الخارجية لغناه ، كأن يسكن فى مسكن منخفض الايجار فى حالة تقدير ربح المهنة على أساس القيمة الإيجارية للمسكن مثلا .

(٣) يضاف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تصلح فى جميع الأحوال فقد لا يكون لبعض المواد الخاضعة للضريبة مظاهر خارجية كالمرتبات والأجور ، وفوائد الديون والودائع والتأمينات ، ولذلك فهى لا تصلح لكل أنواع الضرائب واستعمالها فى العصر الحديث قليل .

ب — طريقة التقدير بالجزاف (١) :

٣٠١ — هذه الطريقة وسط بين طريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية ، وطريقة التقدير المباشر ، وهى تقوم على أساس تقريبى يستند إلى قرائن قانونية . والفرق بينها وبين طريقة المظاهر الخارجية أن الضريبة فى حالة التقدير بالجزاف تقع على الدخل نفسه مقيسا بالمظاهر الخارجية (القيمة الايجارية مثلا) أما فى حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فالضريبة تقع على المظاهر نفسها ، ويترتب على هذا الفرق أن المشرع فى حالة التقدير بالجزاف يعطى عادة للممول الحق فى أن يثبت أن إيراده أقل مما يفترضه القانون ، أما فى حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فليس له هذا الحق .

وأكثر ما تستعمل هذه الطريقة فى فرض الضريبة على أرباح الاستغلال الزراعى لأن معظم المزارعين ليست لديهم حسابات منتظمة ولذا يفترض القانون أن الربح الزراعى يساوى القيمة الايجارية للارض المزروعة مثلا أو ضعفها أو ثلاثة أمثالها .

ويعيب هذه الطريقة أنها تقوم على مجرد الظن لا على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

---

(١) طريقة التقدير بالجزاف : Procédé forfaitaire

ج — طريقة التقدير المباشر (١) :

٣٠٢ — فى هذه الطريقة تقوم الإدارة بتقدير القيمة الخاضعة للضريبة دون أن تتقيد بقرائن يعينها القانون ، فلها أن تلجأ إلى المعاينة والتحرى ، وجمع المعلومات عن المادة الخاضعة للضريبة .

وتمتاز : هذه الطريقـــة بأنها أكثر دلالة من الطريقتين السابقتين على مقدار القيمة الخاضعة للضريبة ، وأنه يمكن بواسطتها تقدير كل أنواع الدخول ، ولذلك فهى أكثر عدالة للممول ، وأغزر انتاجاً للخزانة العامة .

ويؤخذ عليها أنها أقل ملاءمة من الطريقة الأولى ، وأكثر تدخلا فى شئون المكلف ومضايقة له .

ويلتجأ إلى التقدير المباشر فى الأحوال التى يسهل فيها نسبياً تقدير القيمة الخاضعة للضريبة كما فى حالة الضرائب على إيرادات الثروة العقـارية ، كالضريبة على الأراضى الزراعية أو على العقارات المبنية .

ولا يلتجأ إليه فى الأحوال الأخرى إلا إذا امتنع الممول عن تقديم اقراره أو حساباته أو مستنداته ، فتقوم الإدارة حينئذ بالتقدير بنفسها كما فى حالة الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية.

وطريقة التقدير المباشر أكثر الطرق استعمالا فى النظم المالية الحديثة ، وهى متبعة فى مصر بالنسبة لضريبة الأطيان وضريبة المبانى على أساس القيمة الايجارية ، وبالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن الحرة ، والضريبة العامة على الإيراد عند امتناع الممول عن تقديم اقراره أو حساباته أو مستنداته .

§ ٢ — إقـرار الممول

٣٠٣ — إقرار الممول هو الوسيلة المنطقية لتحديد القيمة الخاضعة للضريبة ، لأن الممول هو خير من يعينها ، على أنه يخشى ألا يقرر الحقيقة ،

---

(١) طريقة التقدير المباشر : Méthode de la constatation directe

نظراً لمصلحته الظاهرة فى تقليل قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، ولذا يخضع القانون دائماً هذا الإقرار لرقابة الإدارة ، ويعطيها حق مراجعة الممول فيه ، وتعديله إذا لزم الأمر ، بل ويعطيها الحق أيضاً فى طلب توقيع عقوبات رادعة على الممول الذى يحاول تقديم معلومات غير صحيحة فى إقراره بقصد التهرب من دفع الضريبة .

وإقرار الممول هو الطريقة العادية التى تتبعها معظم الدول الحديثة بالنسبة لغالبية الضرائب ، وهى مستعملة فى مصر بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الإيراد ، ورسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات ، وفى تحديد الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل .

§ ٣ — التبليغ من الغير

٣٠٤ — قد يلزم القانون الشخص المدين بقيمة المادة الخاضعة للضريبة بتقديم إقرار عنها ، تجبى الضريبة على أساسه ، كالزام صاحب العمل بتقديم إقرار عن أجور عماله ، وهذا الإقرار يخضع أيضاً لرقابة الإدارة ومراجعتها مخافة أن يتفق المدين مع الدائن على التهرب من الضريبة .

وقد يكتفى بالاقرار الذى يقدمه المدين ، أو يلزم الدائن بتقديم إقرار آخر ، وقد يتولى الممول دفع الضريبة أو يدفعها المدين عنه ويحاسبه عليها وهذه الطريقة الأخيرة تسمى « بالجباية من المصدر » أو « الحجز عند المنبع (١) » .

وميزتها : بالنسبة للخزانة العامة أنها تقلل من فرص التهرب والغش المالى ، إذ لا مصلحة للغير فى إخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وتعريض نفسه للعقوبات التى ينص عليها القانون ، بل لعل له ، على العكس ، مصلحة

(١) الحجز عند المنبع : Stoppage à la source بالفرنسية ، و Deduction of tax at the source بالانجليزية .

فى بيان هذه المادة وإلا دفع هو عنها الضريبة لأنها تعد من التكاليف بالنسبة إليـــه .

أما ميزتها بالنسبة للممول فهى أنها تمنع عنه التحريات والتدخل فى شئونه ، يضاف إلى ذلك أنها تقلل من شعوره بعبء الضريبة ، لأنها تستقطع من الدخل قبل أن يصل إلى يده . غير أنها لا تصلح للتطبيق على جميع الضرائب .

وطريقة الجباية من المصدر والتبليغ بواسطة الغير مطبقة فى مصر بالنسبة إلى الضريبة على إيراد القيم المنقولة ، وبعض حالات الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، والضريبة على المرتبات والأجور .

المرحلة الثانية

تحـديد دين الضريبة

إذا تم تقدير المادة الخاضعة للضريبة تبدأ المرحلة الثانية وهى : تحديد دين الضريبة ، ويمكن الوصول إلى ذلك باحدى طريقتين :

الأولى : طريقة التوزيع ، ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة ضريبة توزيعية(١) .

الثانية : طريقة التحديد أو القياس ، ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة ضريبة تحديدية أو قياسية(٢) .

٣٠٥ — **فطريقة التوزيع** تتلخص فى أن القانون يعين المبلغ الذى يجب تحصيله من جميع المكلفين ، ثم يوزع هذا المبلغ فيما بعد على الأقسام الإدارية للدولة ، فيعين لكل محافظة نصيب ، وتوزع كل محافظة نصيبها على المراكز التابعة لها ، ثم يوزع كل مركز نصيبه على المكلفين التابعين له حسب مقدرتهم التكليفية .

---

(١) ضريبة توزيعية : **Impôt de répartition**

(٢) ضريبة تحديدية : **Impôt de quotité**

أما **طريقة التحديد** فتتلخص فى أن المشرع يحدد سعر الضريبة ، أى النسبة المئوية التى يجب أن يؤديها كل مكلف عن المادة الخاضعة للضريبة ، ولا يتعرض لتحديد مجموع حصيلتها .

٣٠٦ — **وتمتاز طريقة التوزيع** : ببساطتها ، وثبات الحصيلة ، واشتراك الممولين فى التوزيع ، ومنع التهرب أو الغش من أن يؤدى إلى قلة الحصيلة لأنه إنه إذا تهرب أحد الممولين حمل العبء غيره .

ويعاب عليها : عدم التناسب مع مقدرة الممولين ، وعدم المرونة فلا تزيد حصيلتها فى أوقات الرواج ولا يخف عبؤها فى فترات الكساد ، وأنها قد تؤدى إلى ظلم بعض الممولين ، أى قد يتهرب من دفعها بعض ذوى النفوذ ويلقون بالعبء على غيرهم (١) .

وتمتاز طريقة التحديد : بمرونتها وبأنها تقضى على كل غبن مالى ، ولكنها تستلزم لتطبيقها نظاماً فنياً دقيقاً لحصر القيم الخاضعة لها وتقديرها .

ويعاب عليها : أنه يسهل معها التهرب من الضريبة أكثر من طريقة التوزيع وأن المبلغ الذى يفلح المكلف فى التهرب من دفعه يضيع على الخزانة العامة ، على العكس من الطريقة الأولى ، لأن ما يفلح بعض المكلفين فى عدم دفعه يدفعه الآخرون فلا يضيع على الخزانة العامة شىء ، كما سبق القول .

وقد كانت طريقة التوزيع هى المتبعة فى تحصيل الضرائب فى الأزمنة القديمة لبساطتها ، ولكن عدل عنها فى الوقت الحاضر .

ومثال ضريبة التوزيع فى مصر ، ضريبة الخفر منذ تقريرها فى سنة ١٨٨٤ إلى أن حولت فى سنة ١٩٣١ إلى ضريبة تحديدية فى المدن المفروضة فيها الضريبة على العقارات المبنية (عوائد الأملاك المبنية) بنسبة ٢٠ ٪ من تلك الضريبة .

---

(١) ذكر Allix أنه عندما كانت الضريبة العقارية تحدد فى فرنسا بطريقة التوزيع كان متوسط سعرها أثناء المدة من سنة ١٨٨١ حتى سنة ١٨٨٩ : ٣,٠٧ ٪ على أن مولى بعض المراكز كانوا يدفعونها بسعر ٠,١٥ ٪ بينما كان ممولو بعض المراكز الأخرى يدفعونها بسعر ٤٢,٢١ ٪ .

كذلك كان كثير من الضرائب قبل إتمام الإصلاح المالى ضرائب توزيع (١).

المطلب الثانى
تحصيل الضريبـــة(٢)

٣٠٧ — تصبح الضريبة واجبة الدفع بعد إخطار الممول بالمبلغ الذى يجب عليه دفعه . وتنص القاعدة الثالثة من قواعد آدم سميث على أن الضريبة يجب أن تجبى بالكيفية وفى الأوقات الأكثر ملائمة للمكلف ، ويقصد بذلك تيسير الدفع على المكلف بأن تكون المواعيد التى تحدد للتحصيل وطريقة التحصيل ملائمة للممول ، كأن يطالب بالدفع فى الأوقات التى يرجح أن تكون لديه فيها أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط أو أن يمنح آجالا للتسديد ، وألا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة .

٣٠٨ — وتنص القاعدة الأخيرة على الاقتصاد فى مصاريف الجباية فهى فى صالح الممول ، لأنه هو الذى سيتحمل تلك المصاريف فى النهاية ، كما أنها فى صالح الخزانة ، لأن المغالاة فى نفقات الجباية تؤدى فى نهاية الأمر إلى قلة غلة الضريبة .

٣٠٩ — وتحصيل الضريبة إما أن يكون مباشراً أى بواسطة موظفى الدولة ، أو بطريق الالتزام بأن يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة فى منطقة معينة مقدماً كل سنة ، على أن يقوم هو بتحصيلها من الممولين ، وعلى أن تساعده السلطات الإدارية فى التحصيل ، والطريقة الأولى أفضل بالنسبة للممول وللخزانة ، أما الطريقة الثانية فكانت مستعملة قديماً ، ويعيبها أنها تعطى للملتزم سلطات واسعة كثيراً ما يسىء استعمالها . ويرهق الممولين وبخاصة ضعافهم . هذا إلى أنه يكون له إدارة ضخمة لا تلبث أن تصبح دولة داخل دولة ، ويمكنه مركزه كمحتكر من أن يملى شروطه على الحكومة .

---

(١) فيما يتعلق باصلاح نظام الضرائب المصرى ، أنظر مؤلفنا « الوسيط فى تشريع الضرائب » دار المعارف بمصر، ١٩٦٩ ، ص ١٧ وما بعدها .

(٢) تحصيل الضريبة : Recouvrement de l'impôt

٣١٠ — وتتولى جباية الضرائب فى مصر بالطريق المباشر ثلاث مصالح حكومية تتبع وزارة الخزانة ، وهى : مصلحة الضرائب ، ومصلحة الأموال المقررة ، ومصلحة الجمارك .

أما **مصلحة الضرائب** فتقوم بتحصيل الضرائب على ايرادات رؤوس الأموال المنقولة ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضرائب على كسب العمل ، ورسم الأيلولة على التركات ، وضريبة التركات ، ورسم الدمغة ، والضريبة العامة على الإيراد .

وتقوم **مصلحة الاموال المقررة** بتحصيل ضريبة الأطيان ، والضريبة على العقارات المبنية ، وضريبة الخفر ، وضريبة الملاهى ، وتقوم إلى جانب ذلك بتحصيل أموال أخرى تستحق للحكومة ، أو لمجالس المحافظات ، أو لبعض الجهات الأخرى كبنوك التسليف الزراعى والتعاونى ، وبنك الائتمان العقارى .

وتتولى **مصلحة الجمارك** تحصيل الضرائب الجمركية وما يتبعها من الرسوم وضرائب الإنتاج .

مواعيد التحصيل :

٣١١ — تختلف مواعيد التحصيل فى مصر باختلاف الضرائب .

فضريبة الأطيان تحصل على قسطين : القسط الشتوى ، ويتراوح بين ربع الضريبة السنوية وثلثها ، ويدفع فى مايو أو يونيه بمناسبة محصول القمح . والقسط الصيفى ، ويتراوح بين ثلاثة أرباع الضريبة السنوية وثلثيها ، ويدفع فى سبتمبر أو أكتوبر بمناسبة محصول القطن .

وتحصل الضريبة على العقارات المبنية مقدماً على قسطين متساويين خلال الخمسة عشر يوماً الأولى من شهرى يناير ويوليه من كل سنة .

وتستحق الضريبة على إيراد القيم المنقولة فى نفس المواعيد المقررة لسداد الإيرادات التى تسرى عليها الضريبة .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فسنوية ، وتدفع مرة واحدة

فى الميعاد المحدد لتقديم الإقرار (ثلاثة شهور من انتهاء سنة الممول المالية) ، ويجوز تقسيطها بشروط معينة .

والضريبة على المرتبات والأجور شهرية .

وتؤدى الضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الايراد خلال الثلاثة شهور الأولى من السنة الميلادية عن ايرادات السنة السابقة

ويدفع رسم الأيلولة على التركات ، والضريبة على التركات مرة واحدة ويجوز تقسيطهما فى أحوال خاصة على مدة لا تزيد على عشر سنوات ، وذلك بشروط خاصة بينها القانون .

اشكال الوفاء :

٣١٢ — دين الضريبة واجب الأداء فى مقر الجهة الحكومية المختصة بتحصيل الضريبة دون حاجة إلى مطالبة الممول بأدائها فى مقره(١) ، ويتم دفع الضريبة بعدة طرق أهمها :

(١) — الوفاء المباشر ، بأن يورد الممول بنفسه ، أو من يمثله قانوناً ، مبلغ الضريبة إلى جهة التحصيل المختصة .

(٢) — الوفاء غير المباشر ، بأن يقوم بتوريد الضريبة إلى الجهة المختصة شخص آخر غير الممول ، ويحدث ذلك بالنسبة للضرائب التى تجبى من المصدر ، كأن تورد الشركة المساهمة الضريبة على إيراد القيم المنقولة المستحقة على توزيعاتها ، وكأن يقوم صاحب العمل بتوريد الضريبة على المرتبات والأجور المستحقة على موظفيه وعماله .

---

(١) يعبرون عن ذلك فى فرنسا بقولهم : l'impôt est portable et non querable « دين الضريبة مجلوب غير مطلوب » .

ولا يمنع ذلك الادارة من أن تسعى هى إلى المكلف لمطالبته بأداء الضريبة تيسيراً عليه ، وتحرياً لسرعة التحصيل ، لكنه إجراء تقوم به من تلقاء نفسها دون أن يلزمها به القانون .

(٣) — الدمغة ، وذلك بلصق طوابع دمغة على العقود والمحررات والمطبوعات والسجلات ، أو باستعمال أوراق مدموغة ، أو بختم الأوراق بالدمغة .

(٤) — التسجيل ، وذلك بتسجيل الأعمال القانونية الخاضعة للضريبة ، أو تقييدها فى السجلات العامة فتدفع الضريبة بمناسبة ذلك .

(٥) — الاحتكارات المالية ، بأن تضيف الدولة مبلغ الضريبة إلى ثمن السلعة أو الخدمة الخاضعة للضريبة والتى تحتكر انتاجها أو بيعها .

ضمانات التحصيل :

٣١٣ — تتمتع الهيئات العامة بامتيازات وضمانات للتحصيل أهمها :

(١) — إجراءات سريعة لتحصيل الضرائب ، كجباية الضرائب بواسطة أوراد ، دون انتظار صدور حكم بذلك من القاضى .

(٢) — إذا تأخر الممول فى السداد تتخذ ضده إجراءات الحجز الإدارى والبيع الجبرى (طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الإدارى(١) ، وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ١٤٣ لسنة ١٩٥٥ بتنفيذ أحكامه(٢) :

(٣) — تتمتع الخزانة العامة بحق امتياز من الدرجة الأولى (المادة ١١٣٩ من القانون المدنى) (٣) .

---

(١) المعدل بالقرارين بقانونين رقم ٤٤ لسنة ١٩٥٨ و ١٨١ لسنة ١٩٥٩

(٢) المعدل بالقرارين رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٦٠ و ٣٣ لسنة ١٩٦٧

(٣) تنص المادة ١١٣٩ من القانون المدنى على أن «١ — المبالغ المستحقة للخزانة العامة من ضرائب ورسوم وحقوق أخرى من أى نوع كان يكون لها امتياز بالشروط المقررة فى القوانين والأوامر الصادرة فى هذا الشأن .

« ٢ — وتستوفى هذه المبالغ من ثمن الأموال المثقلة بهذا الامتياز فى أية يد كانت قبل أى حق آخر ، ولو كان ممتازاً أو مضموناً برهن رسمى عدا المصروفات القضائية » .

(٤) — لا يترتب على تقديم معارضة فى قيمة الضريبة وقف دفعها ، إذ القاعدة فى الضرائب ، « الدفع ثم الاسترداد » (Solve et repete.) .

المقاصة فى دين الضريبة :

٣١٤ — لا ينقضى دين الضريبة بالمقاصة مع دين حكومى آخر إلا بنص صريح يجيزه ، لأن مصلحة الدولة المالية تستلزم تحصيل الضرائب بانتظام وفقاً لتقديرات الميزانية ، ولأن قواعد المحاسبة العامة تتعارض مع تسوية الدين بطريق المقاصة ، يضاف إلى ذلك أن الديون الحكومية تدفع بعد اجراءات طويلة معقدة ، إذ يجب أولا أن يسوى الدين ، أى يحدد مبلغه ، ثم يصدر الأمر بدفعه ، ثم يدفع فعــلا من موظف آخر غير من أمر بالدفع ، على ما سنوضحه عند الكلام على تنفيذ الميزانية . أما دين الضريبة فتنبغى جبايته بسرعة ، لمواجهة النفقات العامة ، كما أنه لا يكفى ، لامكان المقاصة ، أن يكون الدينان من نوع واحد ، بل يجب أن يكونا من قوة واحدة ، فاذا كان أحدهما قابلا للحجز كدين الضريبة فانه لا يقاص فى دين غير قابل للحجز كالدين المطلوب من الحكومة (المادة ٣٦٤ (ج) من القانون المدنى)(١) .

ولا يرى البعض ما يمنع من المقاصة فى دين الضريبة ، ولا فى قواعد المحاسبة العامة ما يحول دون اجرائها ، هذا إلى أن تلك القواعد لا تتبع فى جميع الأحوال ، فالدين المستحق على الخزانة مثلا يمكن أن ينقضى بواسطة

= راجع فى مدى تطبيق هذا النص كتابنا « الوسيط فى تشريع الضرائب » دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ ، ص ٧٤ ومابعدها .

(١) تنص المادة ٣٦٤ من القانون المدنى المصرى على أنه : « تقع المقاصة فى الديون أيا كان مصدرها وذلك فيما عدا الأحوال الآتية :

(أ) إذا كان أحد الدينين شيئاً نزع دون حق من يد مالكه وكان مطلوباً رده .

(ب) إذا كان أحد الدينين شيئاً مودعاً أو معاراً عارية استعمال وكان مطلوباً رده .

(ج) إذا كان أحد الدينين حقاً غير قابل للحجز .

اتحاد الذمة ، كما لو آلت بعض سندات الدين العام إلى الدولة عن طريق الشراء أو غيره ، إذ ينقضى دينهـا حيث تجتمع لها صفتا الدائن والمدين ، دون حاجة إلى تسوية للدين ، فأمر بدفعه ثم دفع فعلى له ، مما تقضى به قواعد المحاسبة العامة لانقضاء الديون التى على الدولة .

هذا من ناحية الفقه ، أما القضاء فان مجلس الدولة الفرنسى لا يسلم بجواز المقاصة فى دين الضريبة ، بينما يجيزها القضاء فى مصر ضمناً . كذلك أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة فى مصر مجتمعاً بجواز المقاصة فى ديون الضريبة سواء أكانت من نوع واحد أو من أنواع مختلفة ، وسواء أكانت عن نفس السنة أو عن أية سنة تالية لها أو سابقة عليها ، طالما توافرت شروط المقاصة(١)

وقد أخذت مصلحة الضرائب فى مصر برأى مجلس الدولة ، وأجازت المقاصة فى ديون الضرائب على أن يطلبها صراحة صاحب المصلحة فيها(٢) .

المطلب الثالث
طرق الطعـــن

٣١٥ — يعطى المشرع للممول الحق فى أن يطعن فى دين الضريبة ، أو فى التقديرات الخاصة به ، وينص القانون المنظم لكل ضريبة على طريقة الطعن والجهة المختصة بنظره .

والفصل فى منازعات الضرائب والرسوم فى مصر من اختصاصات القضاء العادى بوجه عام ، على أنه لما صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولـــة نص فيه (م ٨ — سابعاً) على أن يكون الفصل فى تلك المنازعات من اختصاص القضاء الإدارى وحده ، وهو الجهة الطبيعية ، باعتبار أن الروابط التى تنشأ بين الممول والإدارة ذات طبيعة إدارية ، على

---

(١) فتوى مجلس الدولة — قسم الرأى مجتمعاً بجلسته المنعقدة فى ٢٠ يناير سنة ١٩٥٢ رقم ٢٧-١-٣١-٦٦ .

(٢) مصلحة الضرائب : تعليمات عامة رقم ١ لسنة ١٩٥٦ فى شأن اجراء المقاصة فى ديون الضرائب .

أن هذا الاختصاص لم ينفذ انتظاراً لتنظيمه ولتنظيم إجراءاته فى القانون الذى سيصدر بتنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة (م ٧٣ فقره ٢ من القانون المذكور) .

كذلك نص القرار بقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة (وهو الذى حل محل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ السابق ذكره) فى الفقرة ٣ من المادة الثانية منه ، على أنه بالنسبة إلى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها وفقاً لقوانينها الخاصة ... وكل ذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائى متضمنا تنظيم هذه المنازعات .

الفصل الرابع

نظام الضرائب

٣١٦ — نظام الضرائب فى دولة ما هو مجموع الضرائب السارية فى تلك الدولة فى وقت معين ، ولكى يكون هناك نظام حقيقى للضرائب يجب أن تكون الضرائب منسقة تنسيقاً منطقياً بحيث يكمل بعضها بعضاً ، فلا يكون هناك ازدواج أو مجال للتهرب ، وبحيث يكون عبؤها موزعا على المكلفين توزيعاً عادلا على قدر المستطاع .

وتلجأ الدول عادة كلما احتاجت إلى الأموال إلى فرض ضرائب جديدة أو زيادة سعر الضرائب الموجودة ، دون أن تراعى المحافظة على التناسق الموجود بين الضرائب المختلفة ، وتكون النتيجة أن يفقد نظام الضرائب تناسقه بعد مرور فترة من الزمن ، ويصبح من الضرورى مراجعته وإعادة التناسق إليه ، مع مراعاة حاجة الخزانة ، وظروف الممولين ، ومن هنا كانت الإصلاحات المالية الشاملة التى تقوم بها الدول من وقت لآخر ، لجعل نظام ضرائبها متمشياً مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة ، ومع الحاجات المتزايدة للخزانة العامة ، ولكى تعيد إليه التناسق الذى سبق أن فقده بفعل التعديلات المتوالية .

٣١٧ — ويختلف نظام الضرائب ،فى عصر عنه فى عصر آخر ، باختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والحاجات المالية للدولة .

ففى المجتمعات البدائية ، حيث كانت الثروة مكونة تقريباً من الأراضى وحيث كانت حاجات الدولة قليلة ، ولم يكن للنقود فى نظامها الاقتصادى دور ظاهر ، كانت الضرائب السائدة ، هى الضرائب المباشرة على رأس المال وكانت تؤدى عيناً ، ثم حلت محلها فى عصر تال الضرائب المباشرة على الناتج

الاجمالى ، أو الدخل الاجمالى ، وكانت تؤدى عيناً أيضاً ، ثم الضرائب المباشرة على الناتج الصافى أو الدخل الصافى ، وكانت تؤدى عيناً فى البداية ، ثم أصبحت تدفع نقداً بعد ذلك .

كذلك ظهرت فى نفس الوقت الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، وعلى انتقال الملكية ،وأخذت فى الازدياد بازدياد حاجة الخزانة العامة للأموال

٣١٨ - وكان الانتقال من نظام الضرائب على الناتج الاجمالى إلى نظام الضرائب على الناتج الصافى تقدماً كبيراً ، لأن النفقات التى يجب خصمها من الناتج الاجمالى للحصول على الناتج الصافى هى فى الحقيقة مكافآت لعناصر الإنتاج ، وهذه النفقات تؤول إلى أفراد مختلفين كلما كان النظام الاقتصادى قائماً على تقسيم العمل ، وتخضع هى أيضاً للضرائب ، وبذلك حلت محل الضريبة الواحدة على الناتج الاجمالى - للأرض أولا ثم للصناعات بعد ذلك - ضرائب مختلفة على الأجزاء المختلفة التى ينقسم إليها الناتج الإجمالى ،أى على مختلف الدخول الصافية لعناصر الإنتاج ، وهكذا كان الانتقال من الضريبة على على الناتج الإجمالى إلى الضريبة على الناتج الصافى مؤدياً إلى ظهور الضرائب على الدخول الصافية لمختلف عناصر الإنتاج ، أى نظام الضرائب العينية الذى كان سائداً فى البلاد المتمدنة طيلة جزء كبير من القرن التاسع عشر ، والذى كانت الضرائب مفروضة فيه على كل من دخل الأراضى والمبانى ورؤوس الأموال المنقولة ، والصناعة والتجارة والعمل دون مراعاة للاشخاص ولا لمقدرتهم التكليفية .

٣١٩ - وقد كان هذا النظام كافياً عندما كان تركز الثروات محدوداً، والتقدم الاقتصادى بسيطاً إذ كان الدخل الشخصى لكل فرد مكوناً من نوع واحد من الدخول ، كما أنه لم تكن هناك فروق كبيرة بين ظروف الأفراد الاقتصادية ، ولذلك كان فرض ضريبة نسبية على أنواع الدخول العينية كافياً لكى تكون الضريبة مفروضة طبقاً للمقدرة التكليفية للممول على وجه التقريب ، ولم يشعر أحد بالحاجة إلى فرض أنواع أخرى من الضرائب .

فلما كثرت الفروق بين دخول مختلف الأفراد تبعاً للتقدم الاقتصادى ولتركز الثروات . أصبحت الضريبة النسبية لا تكفى لتوزيع أعباء الضرائب على الأفراد توزيعاً يتناسب مع مقدرتهم التكليفية ، فاتجهت المالية العامة نحو نظام الضرائب الشخصية حيث تستكمل الضرائب العينية على فروع الدخل بضريبة شخصية تصاعدية على الدخل الكلى ؛ وفى بعض الأحوال على رأس المال . وأخيراً حل محل هذا النظام فى كثير من الدول نظام يعتمد على ضريبة موحدة تحل محل الضرائب النوعية والضريبة العامة معا ؛ وتسرى الضريبة الموحدة على جميع دخول الممول دون تمييز لمصادرها أو لطبيعتها .

الدخل التكليفى :

٣٢٠ — الدخل التكليفى هو ذلك الجزء من الدخل الحقيقى أو من الدخول الحقيقية الذى تفرض عليه الضريبة وتقاس به .

وقد سايرت فكرة الدخل التكليفى تطور نظام الضرائب . ففى نظام الضرائب على الناتج الصافى يتكون الدخل التكليفى من الناتج الاجمالى مطروحا منه نفقات الإنتاج .

وفى نظام الضرائب الشخصية يتكون الدخل التكليفى من الدخل الاجمالى مطروحاً منه نفقات الإنتاج ، وبعض مبالغ أخرى ، كالخصم للأعباء العائلية وفوائد الديون ، لكى يصبح العبء التكليفى متمشياً على قدر المستطاع مع المقدرة التكليفية للممول .

ويعتبر الدخل التكليفى لأصحاب الدخل الأدنى صفراً ، لأن الدخل الأدنى يعفى من الضرائب فى العصر الحديث .

وفى كثير من الدول يكون الدخل التكليفى مساوياً للدخل الحقيقى بعد خصم جزء منه مساو للحد الأدنى للدخل .

كذلك لا تعامل الدخول العينية التى يتألف منها الدخل الشخصى للممول معاملة واحدة لأن طبيعة كل واحد منها تختلف عن طبيعة الآخر . ولذلك يميز بينها ، ويتوصل إلى هذا التمييز إما بتطبيق سعر مختلف للضريبة على كل نوع

من أنواع الدخول أو بتطبيق سعر واحد ، وانما بعد اجراء خصوم مختلفة ، وفى هذه الحالة يقابل الدخل الحقيقى دخولا تكليفية مختلفة .

والدخل التكليفى فى نظام الضرائب الشخصية أقل بوجه عام من الدخل الحقيقى ، وفى بعض الأحوال يكون أقل منه كثيراً .

٣٢١ — وعلى الرغم من اتجاه المالية العامة الحديث نحو نظام الضرائب الشخصية لا يزال كثير من البلاد محتفظاً بالضرائب غير المباشرة على التداول والاستهلاك — وهى كما هو واضح لا تتفق ونظام الضرائب الشخصية — إلى جانب الضرائب المباشرة ، لأن لكل من النوعين مزايا وعيوب ، ومزايا الواحدة تصلح من عيوب الأخرى كما سبق أن رأينا (١) .

وسنستعرض فيما يلى أنواع الضرائب المباشرة ، ثم الضرائب غير المباشرة فى ايجاز .

المبحث الاول

الضرائب المباشرة

نفرض الضرائب المباشرة إما على الدخل ، أو على رأس المال ، أو على الزيادة التى تحصل فى قيمة كل منهما .

ولذلك يمكن تقسيم الضرائب المباشرة إلى :

(ا) ضرائب على الدخل :

(ب) ضرائب على رأس المال .

(ج) ضرائب على زيادة قيمة الدخل أو رأس المال .

المطلب الاول

الضرائب على الدخل

تعريف الدخل وخصائصه :

٣٢٢ — لم تضع التشريعات تعريفاً جامعاً للدخل ، على الرغم من أنه

---

(١) راجع ص ١٧٤ وما بعدها فيما سبق .

أساس النظم الحديثة فى الضرائب . ويمكن القول بأن الدخل من الوجهة الفنية هو : «كل ثروة جديدة ، نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود ، يحصل عليها فرد أو جماعة ، أثناء فترة زمنية معينة بشكل دورى ، ويمكن استهلاكها دون مساس بمصدر الدخل» .

يتضح من هذا التعريف أن الدخل يتميز بالخصائص الآتية : —

(١) — أنه ثروة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود .

فسكن المالك فى منزله يعد دخلا لأنه يمكن تقويمه بالنقود ، بتحديد القيمة الايجارية للمنزل ، أما الخدمات التى تؤديها الزوجة فى إدارة المنزل فلا تعد دخلا . كذلك تمتع المالك بمجموعة من الصور الفنية لايعد دخلا .

(٢) أنه ثروة جديدة .

أى لم تكن موجودة من قبل فى صورة أخرى ، فالمبلغ الناتج عن بيع عقار أو منقول ليس دخلا ، لأنه ليس ثروة جديدة .

(٣) أن الإنسان يحصل عليه أثناء فترة زمنية معينة .

فكرة المدة ضرورية لفكرة الدخل وهذه المدة قد تطول أو تقصر ، ولكنها عادة سنة ما لم ينص على خلاف ذلك . ومبدأ السنة يختلف باختلاف الأحوال ، وقد يتفق مع مبدأ السنة الميلادية ، وهو أول يناير وقد يكون أول السنة المالية للدولة أو أى تاريخ آخر .

(٤) أنه ثروة دورية .

أى محتملة العودة والتكرر بانتظام ، كايجار المنزل ، وايجار الأراضى الزراعية ، وأرباح الأسهم ، وفوائد السندات ، ومرتب الموظف ، وأجر العامل ، والمعاش .

وبناء على هذه الصفة لا تعتبر دخلا الأرباح العارضة التى يحققها شخص من مضاربة عرضية فى البورصة ، كما لا تعتبر دخلا الزيادة فى قيمة رأس المال التى يحصل عليها شخص من بيع عقار له . وذلك على العكس من الأرباح التى يحصل عليها المحترفون من المضاربين وتجار العقارات ، لانتفاء صفة الدورية فى الحالة الأولى ووجودها فى الحالة الثانية .

على أن بعض الكتاب يميل إلى اعتبار جميع الأرباح سواء أكانت عارضة أم غير عارضة ، دخلا يخضع للضريبة ، ومن هؤلاء العالم الأمريكى سليجمان .

(٥) أنه قابل للاستهلاك دون مساس بمصدره (الدخل) .

يقتضى هذا الشرط أن يكون مصدر الدخل قابلا للبقاء ، ومصدر الدخل قد يكون — كما رأينا — رأس المال أو العمل أو رأس المال والعمل معاً .

وليس معنى بقاء المصدر أن يكون دائماً لا يفنى ، فقد يقل الدخل أو ينعدم بسبب المرض أو الوفاة أو احتراق المنزل مثلا .

ويترتب على الاحتفاظ بمصدر الدخل ضرورة صيانته ، وضمان دوامه واستغلاله استغلالا ملائماً حتى يظل الإنتاج دورياً ، لذلك يجب أن يستنزل من الدخل الاجمالى ، قبل سريان الضريبة عليه المبالغ الآتية :

(ا) نفقات انتاجه . و (ب) تكاليف صيانة مصدره . و (ج) مبلغ آخر يسمح تجمعه سنة بعد أخرى بالاستعاضة عما يتلف من مصدر الدخل بغيره ، وهو ما يعرف « بقسط الاستهلاك » . وهو ضرورى لكل مصادر الدخل من رأس مال أو عمل ، ويختلف باختلاف نوع المصدر ، وما يتبقى وهو ما يطلق عليه الدخل الصافى ، هو الذى تفرض عليه الضريبة فى الأصل أى أن الضريبة تفرض على الجزء من الدخل الذى يخصص للاستهلاك وللادخار

٢٢٣ — ذلك هو الدخل بالمعنى الفنى وهو قد لا يطابق الدخل التكليفى (١) ، ذلك أن المشرع لا يلتزم دائماً المعنى الفنى للدخل ، بل يتوسع فيه أحياناً لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويضيق منه أحياناً أخرى لتحقيق بعض

---

(١) راجع الفقرة ٢٢٠ ، ص ٢٦٥ فيما سبق .

الأهداف السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية فيجعله يشمل فى الحالة الأولى مبالغ لا تعد دخلا من الوجهة الفنية ، كبعض الايرادات العارضة ، أو الزيادة فى قيمة رأس المال ، ولا يدخل فيه فى الحالة الثانية مبالغ لا شك فى أنها جزء من الدخل ، كما يفعل عند ما يريد اعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، أو مبلغ للاعباء العائلية أو اعفاء فوائد السندات الحكومية من الضرائب .

٣٢٤ – ويجب أن نفرق بين « تكاليف » الحصول على الدخل «واستعمالات » الدخل ، فتكاليف الحصول على الدخل هى المبالغ التى لابد من انفاقها للحصول على الدخل فهى « الوسيلة » إلى الدخل . أما استعمال الدخل فهو الانتفاع به ، إما عن طريق استهلاكه أو استثماره فهو « الغاية » من الدخل . والقاعدة أن استعمالات الدخل تسرى عليها الضريبة بخلاف تكاليف الحصول عليه ، إذ يجب خصمها من الدخل قبل سريان الضريبة عليه ، فاذا أمن تاجر على حياته وأمن على محل تجارته ضد الحريق فان قسط التأمين ضد الحريق يعتبر تكليفاً على الدخل لا تسرى عليه الضريبة على الأرباح التجارية ، بخلاف قسط التأمين على حياته فيعتبر استعمالا للدخل وتسرى عليه الضريبة المذكورة (١) . وإذا كان لطبيب سيارة يستعملها فى زيارة مرضاه وفى نزهته ، فان نفقاتها يكون بعضها من تكاليف الدخل ويجب خصمها منه ، والبعض الآخر من استعمالاته فلا يخصم .

٣٢٥ – ويلاحظ أن تعريف الدخل فى التشريع الضريبى (الدخل التكليفى) ، لا ينطبق انطباقاً تاماً مع تعريف الدخل عند الاقتصاديين أو المشتغلين بالمحاسبة ، فهناك بعض عناصر قد تعتبر من الدخل فى تشريع الضرائب بينما لا تعد كذلك فى الاقتصاد أو المحاسبة ، كما أن تشريع الضرائب قد يسمح بأن تستقطع من الدخل بعض عناصر لا تسمح المحاسبة باستقطاعها

---

(١) هذا ما لم يقرر المشرع عكس ذلك ، كما فعل مشرعنا بالقرار بقانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٩ ، إذا أجاز خصم أقساط التأمين على حياة الممول لمصلحته أو لمصلحة زوجه وأولاده من وعاء الضريبة العامة على الايراد ، على ألا تتجاوز الأقساط ٥٪ من صافى الايراد الكلى السنوى أو مائتى جنيه أيهما أقل .

منه ، كذلك قد تسمح المحاسبة باستقطاع عناصر لا يسمح تشريع الضرائب باستقطاعها(١) .

مصادر الدخل :

٣٢٦ — أشرنا فيما سبق إلى أن الدخل يأتى إما من العمل أو من رأس المال أو منهما معاً ، وكل مكلف يستمد دخله إما من مصدر واحد أو من عدة مصادر . فقد يمتلك أراض أو مبان أو اسهما أو سندات أو قد يباشر صناعة أو تجارة أو مهنة حرة أو وظيفة ، وكل مصدر من هذه المصادر يغل دخلا ، يطلق عليه **الدخل النوعى أو الفرعى** ، ويطلق على مجموع الدخول التى ترد للممول من المصادر المختلفة **الدخل الكلى ، كما سبق** .

§ ١ — أنواع الضريبة على الدخل

يمكن تناول الدخل بالضريبة بعدة طرق :

الضرائب العينية :

٣٢٧ — قد تفرض ضرائب عينية على بعض فروع الدخل ، لا علاقة لاحداها بالأخرى ، بل يكون لكل منها نظامها الخاص بها الذى قد يختلف عن نظام غيرها من الضرائب ، وهى تقع على ناتج المال الخاضع للضريبة . وهذا النوع أول ما استعمل من ضرائب الدخل .

الضريبة ذات الفروع :

٣٢٨ — وقد تفرض ضريبة ذات فروع (Impôt cédulaire) ، تحل محل كل الضرائب السابقة ، وهى ضريبة تحليلية ، تصيب مصادر دخل كل فرد ، وتنقسم إلى فروع بعدد مصادر الدخل ، من أراض زراعية ، ومبان ، وقيم منقولة ، وأرباح تجارية وصناعية .... الخ .

وتفترق هذه الضريبة عن الضرائب العينية المختلفة السابقة ، فى أنها

---

(١) الدخل فى علم المحاسبة هو الفرق بين الايرادات والمصروفات بعد استبعاد كافة الاحتياطيات لمقابلة الخسائر الفعلية والمحتملة .

تقع على كل أجزاء الدخل المختلفة عند مصادرها لكى تلحق الدخل الكلى للفرد، ونظامها واحد بالنسبة إلى كل فروع الدخل ، ولكنه لا يمنع من اختيار طريقة التقدير والجباية الأكثر ملاءمة لكل فرع ، ومن تنويع المعاملة المالية حسب مصدر الدخل : فيستعمل فيما يتعلق بطريقة التقدير اقرار الممول بالنسبة للأرباح التجارية والصناعية ، والتبليغ من الغير بالنسبة لدخل العمل ، والتقدير المباشر بالنسبة لدخل العقارات . ويستعمل فيما يتعلق بالجباية ، طريقة الحجز عند المنبع بالنسبة لدخل العمل ، والقيم المنقولة ، ويطبق فيما يتعلق بتنويع المعاملة سعر أقل بالنسبة للضريبة على دخل العمل .

وأول ما استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل فى انجلترا سنة ١٧٩٨

الضريبة العامة :

٣٢٩ — وقد تفرض ضريبة عامة على الدخل (Impôt global) ، وهى ضريبة شخصية تركيبية ، تقع على الدخل الكلى ، لا عند مصادره كالضريبة ذات الفروع ، ولكن عند مستقره وهو المكلف ، عندما تتجمع بين يديه الدخول المختلفة مكونة دخله الكلى وتمتاز عن الضريبة ذات الفروع بأنها أقرب إلى تحقيق العدالة منها ، لأنها تنظر إلى مركز الممول فى مجموعه ، وتسرى على الدخل الذى يتبقى له بعد خصم ما يكون قد دفعه من الضرائب الأخرى ، وفوائد الديون التى قد تكون مستحقة عليه ، واعفاء حد أدنى للدخل ، وخصم مبلغ للأعباء العائلية ، ويكون سعرها تصاعدياً . والصعوبة التى يمكن أن نلاقيها بالنسبة لهذه الضريبة هى فى تقدير الدخل الخاضع لها ، وأقرب الطرق إلى المنطق هى أن يعهد بالتقدير إلى الممول نفسه ، بواسطة إقرار يقدمه إلى الإدارة التى يكون لها الحق فى مناقشته فيه ، وتصحيحه إذا لزم الأمر ، غير أن هذه الطريقة يعيبها ما سبق أن أشرنا إليه من أنها أكثر تدخلا فى شئون المكلف ، لأن التحقق من صحة إقراره يستلزم فحص كل نواحى نشاطه ، وكل مصادر دخله ، أى مركزه الاقتصادى كله ، مما يقتضى نظاماً إدارياً فنياً دقيقاً .

وأول من استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل بروسيا ، إحدى الولايات الألمانية ، سنة ١٨٩١ .

الجمع بين النوعين :

٣٣٠ – وقد اتجهت الدول ، حتى عهد قريب ، نحو الجمع بين النوعين السابقين : الضريبة على فروع الدخل ، والضريبة العامة على الدخل الكلى فى صورة ضريبة تكميلية حتى تستفيد الدولة من مزايا كلا النوعين .

وقد جمعت انجلترا بين النوعين لأول مرة فى ميزانية سنة ١٩٠٩–١٩١٠ ومن الدول التى تبعتها فى ذلك فرنسا حتى سنة ١٩٥٠ وإيطاليا .

الضريبة الموحدة :

٣٣١ – غير أن كثيراً من الدول اتجهت حديثاً إلى الاكتفاء بفرض ضريبة موحدة على مجموع الدخل ، تحل محل الضريبتين السابقتين ، تيسيراً على المكلفين واقتصاداً فى نفقات الجباية .

ويتميز نظام الضريبة الموحدة بأنه يعامل الدخول عادة معاملة واحدة دون تمييز بينها ، أياكان مصدرها ، وأياكانت طبيعتها ، ويجعل سعر الضريبة واحداً بالنسبة لجميع أنواع الدخول ، والأحكام المتعلقة بتحديد الوعاء ، وإجراءات الربط والطعن والتحصيل موحدة ، وهو لا يتطلب من الممول أن يقدم غير إقرار واحد يتضمن جميع إيراداته من جميع المصادر ، لإدارة ضريبية واحدة ، بدلا من إقرارات متعددة فى مواعيد مختلفة لادارات ضريبية متباينة ، ويفحص إقراره مرة واحدة خلال مدة واحدة معينة بالنسبة لجميع ايراداته ، ويصدر ربط واحد بالضريبة المستحقة ، وإذا كانت هناك أوجه للطعن فالجهة التى تنظر فيه واحدة ، واجراءاته واحدة ، كل ذلك يوفر للممول وللادارة الوقت والجهد ، ويخفف الأعباء عنهم ، يضاف إلى هذا أن الممول فى نظام الضريبة الموحدة يكون أقدر على تحديد التزاماته تحديداً واضحاً ، والوفاء بها وممارسة حقوقه ، كما أن الإدارة تكون فى مركز أفضل يمكنها من فحص إقرار كل ممول ، ويساعدها على ضبط إيراداته ونفقاته وتحديد التزاماته وأعبائه .

ونظام الضريبة الموحدة أقرب إلى تحقيق العدالة ، إذ يسمح للممول بأن يخصم من ايراداته بعض النفقات الشخصية التى لا تخصم عادة فى نظام الضرائب النوعية ، مثل أقساط التأمين والنفقات الطبية ، هذا إلى أن إخضاع الإيرادات على اختلاف أنواعها إلى ضريبة موحدة يساعد على التقليل من فرص التهرب أمام المكلفين ، فجميع الإيرادات ، مهما كانت طبيعتها أو مصدرها، يسرى عليها سعر واحد، بينما التفاوت فى أسعار الضرائب النوعية من شأنه أن يجعل كثيراً من المولين يعملون على التحول من الضريبة ذات السعر المرتفع إلى ضريبة أخرى ذات سعر منخفض .

غير أن نظام الضريبة الموحدة ، لكى يؤدى إلى النتائج المرجوة منه ، يستلزم نمو الوعى الضريبى لدى المولين ، فيعرف كل منهم واجبه قبل الخزانة العامة ، ويعتاد مسك حسابات منتظمة تساعد على حصر إيراداته على وجه الدقة . هذا من ناحية الممول ، أما من ناحية الإدارة المالية ، فان نظام الضريبة الموحدة لا ينجح إلا إذا كان القائمون بتطبيقه على جانب كبير من الكفاءة والخبرة فى شئون الضرائب .

ولا يعنى نظام الضريبة الموحدة اقتصار النظام الضريبى على ضريبة واحدة فقد تفرض أكثر من ضريبة . فهو يفرق عادة بين الشخص الطبيعى والشخص المعنوى، كما قد يفرق بين الشخص المقيم والشخص غير المقيم . ويفرض ضريبة على إيرادات الشخص الطبيعى ويفرض غيرها على إيرادات الشخص المعنوى ويفرض على المقيم ضريبة تختلف فى أسعارها وطبيعتها عن الضريبة التى يفرضها على غير المقيم .

والضريبة التى تفرض على الشخص الطبيعى فى هذا النظام ضريبة شخصية وهى قد تكون ضريبة واحدة ذات سعر تصاعدى ، وقد تكون مكونة من شعبتين تكمل إحداهما الأخرى ، أولاهما نسبية تسرى على الدخل التكليفى

(١٨)

أولا ، والثانية إضافيـة أو تكميلية ذات سعر تصاعدى وتسرى على الدخل بعد ذلك .

أما الشخص المعنوى فيخضع لضريبة نسبية عادة وقد يظل سعرها واحداً مهما بلغ مقدار الربح ، وقد يزيد السعر إذا تجاوز الربح حداً معيناً .

تلك هى الخطوط الرئيسية لنظام الضريبة الموحدة ، وكل دولة تبنى على هذه الخطوط الرئيسية النظام الذى يتفق مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية كما سنرى فى الفقرة التالية .

§ ٢ — ضريبة الدخل فى بعض الدول

كانت انجلترا أول دولة أوروبية أدخلت ضريبة الدخل ضمن نظام ضرائبها ، ثم اقتبستها منها الدول الأخرى . وندرس فيما يلى الخطوط الرئيسية لضريبة الدخل فى بعض الدول .

ضريبة الدخل فى انجلترا : (Income - Tax)

٣٣٢ — فرضها للمرة الأولى فى سنة ١٧٩٨ وليم بت (Pitt) رئيس وزراء انجلترا فى ذلك الوقت لتمويل الحرب ضد فرنسا ، ثم ألغيت وأعيدت مرتين ، واستمرت مؤقتة عدداً من السنين ، ثم استقرت نهائياً فى نظام الضرائب الانجليزى منذ سنة ١٨٦٠ . وهى الآن عماد ذلك النظام .

والدخل مقسم فيها إلى خمسة فروع : (Schedules)

١ — الفرع A : ويشمل دخل الملكية العقارية من أراض ومبان ، أو ما يعادل القيمة الايجارية ، إذا كان المالك يستغل أرضه بنفسه ، أو يسكن فى منزله . وقد ألغى هذا الفرع وأضيفت الدخول التى كانت تخضع له إلى الفرع D

٢ — الفرع B : ويشمل دخل استغلال الأراضى من متنزهات وحدائق وغابات وأراض مستخدمة فى ممارسة الهوايات المختلفة كالألعاب الرياضية ، واصطبلات الخيل .. ما عدا دخل الاستغلال الزراعى فأنه يدخل الآن فى الفرع D ، بعد أن كان يدخل فى الفرع B .

٣ — الفرع C : ويشمل إيرادات القيم المنقولة التى تصدرها الحكومات الأجنبية وحكومات الدومنيون والمستعمرات (فيما سبق) إذا دفعت داخل المملكة المتحدة عن طريق وسيط مقيم بها كأحد البنوك .

٤ — الفرع D : ويشمل الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن الحرة ، وإيرادات السندات العامة ، والخصم وفوائد النقود والمدفوعات السنوية ، وما لا يدخل فى الفرع السابق من دخل القيم الأجنبية ، والدخول الناتجة من أموال خارج المملكة المتحدة ، وكل دخل لا تشمله الفروع الأخرى .

٥ — الفرع E : ويشمل المرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات .

وهذا التقسيم لا يستند إلى أساس علمى ، وهو مستمد من اعتبارات عملية إذ يرجع إلى الطريقة المستعملة فى تقدير وجباية الضريبة ، ويمتاز بأنه لا يدع مجالا لأى نوع من الدخول للتهرب من الضريبة .

والقاعدة المتبعة فى انجلترا بالنسبة لجباية الضرائب ، هى الجباية من المنبع فتجبى الضريبة قبل أن يصل الدخل إلى صاحبه . وإذا احتاجت الإدارة إلى إقرار فانها تطلبه فى معظم الأحوال من شخص آخر غير المكلف ، لا تكون له عادة مصلحة شخصية فى اخفاء الحقيقة .

ومعظم حصيلة هذه الضريبة (نحو ثلاثة أخماسها) يأتى من الفرع D ، وسعرها واحد لكل الفروع وهو يحدد كل سنه بقانون الميزانية تبعاً لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويعبر عنه بكذا بنسا أو كذا شلناً ضريبة لكل جنيه من الدخل ، وكان يتراوح حول ٥ ٪ قبل الحرب العالمية الأولى ، ثم أخذ فى الزيادة حتى بلغ قبل الحرب العالمية الثانية ٢٥ ٪ من الدخل .

ويمنح القانون الممول إعفاءات وخصوماً للحد الأدنى للمعيشة ، وللأعباء العائلية ، وسن الممول وأقساط التأمين على الحياة التى يدفعها ، كما يميز بين الدخول المكتسبة ، وهى المستمدة من العمل وحده أو من اشتراك العمل مع رأس المال ، والدخول غير المكتسبة وهى المستمدة من رأس المال وحده ،

فلا يجعل الضريبة تسرى على كل الدخل المكتسب وذلك مهما كان المركز المالى للمكلف .

وفى ميزانية سنة ١٩٠٩ — ١٩١٠ تقرر فرض ضريبة اضافية تصاعدية على مجموع الدخل (Super tax) وهى ضريبة عامة من النوع التركيبى ، ولا تتناول إلا الدخول التى تزيد عن حد معين ، وقد تحولت فى سنة ١٩٢٨ إلى سعر اضافى (Surtax) يفرض على ما زاد عن ألفى جنيه من دخل سنة الربط . بذلك أخذت ضريبة الدخل الانجليزية شكل الضريبة الموحدة ، وأصبح لها صفة تصاعدية وتنازلية فى الوقت نفسه ، فهى تصاعدية بالنسبة للسعر الاضافى وتنازلية بالنسبة للسعر على فروع الدخل ، وكل شخص يثبت أن مجموع دخله لا يتجاوز مبلغاً معيناً يعفى اعفاء تاماً من الضريبة ، وإذا تجاوز الدخل مستوى الاعفاء سرت الضريبة على ما تجاوزه فقط ، ويخصم مقدار من الدخل للأعباء العائلية ، وتخفف الضريبة بالنسبة للأقسام الأولى من الدخل . كذلك يعفى من الضريبة جزء كبير من الدخول المكتسبة .

هذا عن الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين وشركات الأشخاص أما شركات الأموال ، فلها ضريبتان خاصتان هما : الضريبة على الدخل (Income Tax) ، يضاف إليها ضريبة الأرباح (Frofits Tax) على ما زاد عن ألفى جنيه من أرباح الشركات ، وقد تقررت هذه الضريبة الأخيرة فى سنة ١٩٣٧ ، وسعرها يتراوح بين ٣ ٪ و ٣٠ ٪ ، وهو يتغير من وقت لآخر حسب حاجة الدولة إلى الأموال .

ضريبة الدخل فى الولايات المتحدة :

٣٢٣ — تأخذ الولايات المتحدة بنظام الضريبة الموحدة . وقد فرضت حكومة الاتحاد ضريبة دخل اتحادية لأول مرة أثناء الحرب الأهلية بقصد تمويل نفقات تلك الحرب ، وكانت مؤقتة واستمرت من سنة ١٨٦١ حتى سنة ١٨٧٢ ثم ألغيت بعدها . وكانت ضرائب الدخل قبل تعديل الدستور فى فى سنة ١٩١٣ من اختصاص الولايات ، ثم أصبح لحكومة الاتحاد حق فرضها بمقتضى التعديل المشار إليه .

ويفرق التشريع الأمريكى بين الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على دخل الشركات .

(ا) ففيما يتعلق بالضريبة الأولى ، فانها ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal Tax) وسعرها نسبى مقداره ٣ ٪ ؛ والضريبة الإضافية (Surtax) وسعرها تصاعدى .

أما الضريبة العادية فتسرى على مجموع الدخول الاجمالية بعد طرح نفقات الحصول عليها ومصاريف إدارة وصيانة مصدر الدخل ، والتبرعات وفوائد الديون التى على الممول وبعض الضرائب والنفقات الطبية فى حدود معينة ، والخسائر غير المتعلقة بانتاج الدخل كالناتجة عن حريق أو سرقة ، كما يمنح القانون بعض اعفاءات وخاصة للحد الأدنى للدخل ، وللأعباء العائلية ولسن الممول و لفقد البصر .

والضريبة الإضافية تصاعدية بالشرائح ويتراوح سعرها بين ٢٠ ٪ و ٩١ ٪ حسب قانون سنة ١٩٥٤ الذى لا يزال سارياً .

(ب) أما الضريبة على دخل الشركات (Corporate Income Tax) فتخضع لها شركات الأموال فقط ، وقد فرضت للمرة الأولى فى سنة ١٩٠٩ وكان سعرها وقتئذ ١٪ ثم أخذ يزداد تدريجياً حتى وصل إلى ٤٠ ٪ أثناء الحرب العالمية الثانية ، ثم إلى ٤٧٪ منذ الحرب الكورية ، وهى تسرى على الأرباح سواء وزعت أم لم توزع ، وهى ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal Tax) وتسرى بمعدل ٢٥٪ من صافى الربح ، والضريبة الإضافية (Surtax) وتسرى على ما يزيد من ربح الشركة عن قدر معين (٢٥ ألف دولار) بمعدل ٢٢ ٪. وهناك ضريبة خاصة إضافية على الأرباح غير الموزعة ، تصيب الاحتياطيات الكبيرة . وسعر الضريبة العادية تنازلى بالنسبة للمنشآت التى تقل أرباحها عن حد معين.

ضريبة الدخل فى فرنسا :

٣٣٤ — أدخلت فرنسا ضريبة الدخل فى نظام ضرائبها فى سنة ١٩١٧

بعد خمسين عاماً من الكفاح البرلماني وضعت أثناءها عدة مشروعات قوانين ، رفضت كلها الواحد بعد الآخر ، وكانت تتــكون من ضريبتين ، الأولى من النوع التحليلي الانجليزى على فروع الدخل ولكنها لا تشمل الضريبة العقارية ، والأخرى من النوع التركيبي البروسى على الدخل الكلى ومضافة إلى الأولى ، وقد عدل هذا النظام على أثر الإصلاح المالى فى نهاية سنة ١٩٤٨ (مرسوم رقم ١٩٨٦ لسنة ١٩٤٨ الصادر فى ٩ ديسمبر) ، وقد أخذ المشرع الفرنسى فى هذا التعديل بالنظـام الأمريكى الذى يخضع الأشخاص المعنوية لنظام ضريبي يختلف عن النظام الذى يسرى على الأشخاص الطبيعيين ، كما رأينا ، ثم عدل النظام الفرنسى مرة أخرى فى سنة ١٩٥٩ .

أولا — **الاشخاص الطبيعيون** أخضعهم نظام سنة ١٩٤٨ لضريبة ذا ت شعبتين : أولاهما ضريبة نسبية ، وهى التى حلت محل الضرائب النوعية . والثانية ضريبة إضافية تصاعدية ، وهى التى حلت محل الضريبة العامة على الإيراد .

ويتكون وعاء **الضريبة النسبية** (Taxe proportionnelle) من الإيرادات والأرباح التى كانت تخضع للضرائب النوعية ، وهى الإيرادات العقارية ، وإيرادات رءوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح الاستغلال الزراعى ، والمرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات والإيردات المرتبة لمدى الحياة ، وأرباح المهن غير التجارية وجعل سعر هذه الضريبة ١٨٪ من مجموع الإيرادات المذكورة ، مع تخفيض هذا السعر إلى النصف بالنسبة لإيرادات كسب العمل والحرف والمهن غير التجارية التى لا تتجاوز حداً معيناً .

واحتفظ بالنظام القديم — إلا فى بعض تفاصيل بسيطة — فيما يتعلق بتقدير الإيراد ، وربط الضريبة ، وجعل تحصيلها بطريق الحجز فى المنبع بالنسبة للمرتبات والأجور والقيم المنقولة وبعض دخول المهن غير التجارية .

وأعفى القانون مبلغاً معيناً من مجموع دخل الممول للأعباء العائلية .

أما **الضريبة الإضافية التصاعدية** (Surtaxe progressive) فيتكون وعاؤها من مجموع صافى إيرادات الممول فى سنة الربط ما خضع منها للضريبة النسبية وما لم يخضع لها ، مثل إيرادات المنشآت الجديدة .

ويخصم للممول من إيراداته الاجمالية : فوائد الديون ، والنفقات الملزم بها ، وجميع الضرائب المباشرة التى دفعها أثناء السنة ـ ما عدا الضريبة الإضافية التصاعدية نفسها ، والغرامات ، وأقساط التأمين الاجتماعى ، والتأمين على الحياة .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، يتراوح سعرها بين ١٠٪ و ٦٠ ٪ ، والشريحة الأولى معفاة ، وتزاد الضريبة على الممول إذا كان أعزباً أو مطلقاً أو أرملا ولا يعول أولاداً وتتجاوز إيراداته حداً معيناً .

وكل من الضريبتين النسبية والإضافية التصاعدية مفروضة سنوياً على الدخول التى تحققت فى نفس السنة التى يتناولها الربط ، ويتم الربط باسم رب الأسرة باعتباره مسئولا عن مجموع إيرادها ، إلا فى حالة الزوجة المنفصلة عن زوجها ، والأولاد إذا طلب رب الأسرة معاملتهم معاملة مستقلة من حيث الضريبة ، وتربط الضريبة فى محل إقامة الممول فى فرنسا ، وإذا تعددت تلك المحال ربط عليه فى المكان الذى به منشأته الأساسية .

وقد استبدل تعديل سنة ١٩٥٩ بالضريبتين النسبية والتصاعدية ، ضريبة موحدة ، من حيث الوعاء والتسوية والتسديد . ولكنه لم يغير كثيراً من الأحكام الأساسية فيما يتعلق بالاشخاص الخاضعين للضريبة والتزاماتهم والاجراءات والجزاءات والتحصيل وطرق الطعن ، وما إلى ذلك . ولكى لا يؤدى إلغاء الضريبة النسبية إلى خسارة الخزانة العامة ، نص على فترة انتقالية تنتهى فى أول يناير سنة ١٩٦٢ تحصل فيها ضريبة تكميلية على بعض الدخول .

أما سعر الضريبة الموحدة فتصاعدى بالشرائح ويتراوح بين ٥ ٪ على الشريحة الأولى (لغاية ٢٢٠٠ فرنك جديد) و ٦٥٪ على الشريحة الأخيرة (ما زاد على ٦٠ ألف فرنك جديد) ، على أن المشرع نص على أن هذا

السعر مؤقت وعلى تخفيضه حتى ينزل السعر الأعلى إلى ٥٥٪ . وهذه الأسعار تتغير من وقت لآخر حسب احتياجات الدولة .

ثانيا – الضريبة على **دخل الاشخاص المعنوية** والشركات : أخضع لها المشرع أرباح شركات المساهمة ، وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات والاتحادات التعاونية فى غير أحوال الإعفاء ، والمنشآت العامة ذات الصفة التجارية أو الصناعية والشركات المدنية ، وتخضع لها أيضاً شركات التضامن وشركات التوصية البسيطة إذا اختارت أن تعامل كشركات الأموال .

وتسرى الضريبة على الأرباح الحقيقية السنوية كما تتضح من الدفاتر والمستندات . وسعرها نسبى ، وكان فى البداية ٢٤٪ ثم زيد تباعاً حتى بلغ ٥٠ ٪ (قانون ٣٠ ديسمبر ١٩٥٨) . ويتبع فى تحديد الأرباح وفى ربط الضريبة الطرق التى كان معمـــولا بها بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية .

وتعفى بعض الهيئات من الضريبة إعفاءاً جزئياً أو كلياً بقصد تشجيع الاقتصاد القومى أو لغير ذلك من الأسباب ، كجمعيات التعاون الزراعية.

ضريبة الدخل فى كندا :

٣٣٥ – تأخذ كندا أيضاً بنظام الضريبة الموحدة على الدخل ، وهى تفرق بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية ، وتفرض على كل منهما ضريبة خاصة .

(ا) فغيما يتعلق بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين يفرق التشريع الكندى بين الدخل المكتسب (Earned income) وهو الدخل الناتج من العمل أو من تضافر العمل ورأس المال ، والدخل غير المكتسب(Unearned income) وهو الدخل الناتج عن رأس المال ويخضع هذا الأخير ، إذا زاد عن قدر معين ، لضريبة إضافية (Surtax) إلى جانب الضريبة الأصلية التى تسرى على نوعى الدخل .

ويقدم الممول إقراراً واحداً يذكر فيه كل ما حصل عليه من دخول

أثناء السنة الميلادية ، وقد بين القانون كيفية تحديد الدخل الاجمالى وهو على أساس فعلى ، والعناصر التى تخصم من الدخل الاجمالى للوصول إلى الدخل الصافى ، ثم ما يستبعد من الدخل الصافى للأعباء الشخصية والأعباء العائلية .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، ويتراوح سعرها بين ١٥٪ على الشريحة الأولى و ٨٠ ٪ على الشريحة الأخيرة ، ويتغير السعر من سنة لأخرى حسب حاجة الدولة إلى الأموال .

(ب) أما الضريبة التى تخضع لها الأشخاص المعنوية كالشركات ، فسعرها ١٨٪ إذا لم يتجاوز الربح حداً معيناً ، و ٤٧ ٪ إذا زاد على ذلك .

والتوزيعات التى تجريها الشركات وتسرى عليها الضريبة الخاصة بالشركات تعود وتخضع للضريبة المقررة على الأشخاص الطبيعيين بصفتها بعض دخلهم .

وكيفية تحديد الدخل الاجمالى ، وما يخصم منه (فيما عدا الخصم للأعباء الشخصية والأعباء العائلية) ، وكذلك الأحكام العامة ، والاجراءات الخاصة بتقديم الإقرارات وفحصها وربط الضريبة وتحصيلها واحدة تقريباً للأفراد والشركات ، غير أن السنة المالية للشركات يجوز ألا تتفق مع السنة الميلادية .

ويفرق النظام الضريبى الكندى من جهة أخرى بين المقيم وغير المقيم ، سواء أكان شخصاً طبيعياً أم شخصاً معنوياً، ويخضع المقيم للضريبة على مجموع دخله من جميع المصادر. أما غير المقيم فلا تسرى الضريبة بالنسبة له إلا عن الدخل المستمد من مصدر موجود فى كندا .

وفيما يتعلق بتحصيل الضريبة ، تستعمل طريقة الحجز فى المنبع : (ا) بالنسبة للمرتبات والمهايا والأجور وما فى حكمها من أتعاب وعمولات وأى مبلغ يدفع مقابل خدمة ما ، بالنسبة للمقيم وغير المقيم على حد سواء . وذلك مع تقديم الإقرار السنوى أيضاً . (ب) كما تستعمل بالنسبة للايرادات الناشئة فى كندا والمستحقة لغير المقيمين بها ، فتحجز الضريبة من هذه الإيرادات بمجرد وضعها تحت تصرف صاحب الإيراد غير المقيم وتورد للخزانة العامة ، وهذه الإيرادات تخضع دون أى تخفيض فيها ، لضريبة نسبية خاصة ، لكى يسهل حجزها فى المنبع .

أما فى غير الحالتين السابقتين فان الممول يدفع الضريبة المستحقة على دخله من واقع الإقرار المقدم منه وما ترى الإدارة إدخاله عليه من تعديلات

وتدفع الضريبة أثناء السنة الضريبية التى يتحقق فيها الإيراد ، على أقساط شهرية بالنسبة للشركات ، وكل ثلاثة أشهر بالنسبة للأفراد ، ويحدد مقدارها الممول طبقاً لما يقدره لنفسه من دخل خلال السنة الضريبية التى يحاسب عنها ، أو طبقاً لدخله الصافى الفعلى أثناء السنة الضريبية السابقة ، ثم يسوى الحساب عند تقديم الإقرار فى نهاية السنة ، ويدفع ما ينقص عما أسفر عنه الحساب ، أو يسترد ما يزيد عليه .

وتستحق فائدة مقدارها ٦ ٪ عن كل قسط يتأخر الممول فى تسديده ، وعن الفروق التى تستحق للخزانة .

الضريبة الألمانية على الدخل (Einkommensteuer) :

٣٣٦ — هى مثال النوع التركيبى للضرائب على الدخل ، وقد بدأت بروسيا بفرضها سنة ١٨٩١ ، إذ كانت الضرائب المباشرة من اختصاص الولايات ، والضرائب غير المباشرة (الضرائب الجمركية ، والضرائب على الاستهلاك) من اختصاص الإمبراطورية ، ثم أخذت بها باقى ولايات الإمبراطورية الألمانية ، وفى سنة ١٩٢١ أصبحت هذه الضريبة من ضرائب الرايخ (الدولة) ، على أثر الإصلاح المالى الذى تم بعد الحرب العالمية الأولى وأدمجت بمقتضاه مالية الولايات فى مالية الرايخ .

على أن ضريبة الدخل فى المانيا الاتحادية الغربية هى الآن من اختصاص الولايات. والنظام المطبق هناك يشبه النظام الانجليزى الحالى والنظام الأمريكى ، إذ توجد ضريبتان للدخل ، أحداهما على دخل الأشخاص الطبيعيين والأخرى على دخل الشركات . فيما يتعلق بالضريبة الأولى يفرقون بين الشخص المقيم ويخضع جميع دخله للضريبة ، والشخص غير المقيم ويخضع للضريبة الجزء من الدخل الناتج فى المانيا فقط .

وتسرى الضريبة على الدخل الصافى الكلى السنوى مع بعض الاعفاءات

والخصوم للاعباء العائلية ولكبر سن الممول ويستبعد من الدخل تكاليفه ، والخسائر ، والتبرعات (فى حدود ٥ ٪ من الدخل الكلى و ١٠ ٪ إذا كان التبرع للأعمال العلمية) . ويحدد الدخل بواسطة اقرار من الممول، ورقابة الادارة له . وتستعمل طريقة الجزاف بالنسبة لصغار الممولين، أو لتجنب التهرب من الضريبة . وسعرها تصاعدى بالشرائح ، وتحصل أثناء السنة بصفة مؤقتة ثم يسوى حسابها فى نهاية العام . وتستعمل طريقة الحجز فى المنبع بالنسبة للمرتبات والأجـــور ، وايراد القيم المنقولة ، ومقابل حضور الجلسات .

وفيما يتعلق بضريبة الشركات يتوسع التشريع الضريبى الألمانى فى تحديد المنشآت الخاضعة لها حتى تشمل إلى جانب جميع الشركات والأشخاص المعنوية الخاصة ، الجمعيات والمؤسسات،ولو لم تتمتع بالشخصية المعنوية، ما عدا الجمعيات الدينية والجمعيات الخيرية والجمعيات ذات النفع العام . وتخضع لها أيضاً المشروعات العامة الصناعية والتجارية ، ما عدا البريد والسكك الحديدية والبنوك . وتسرى الضريبة على الايراد الصافى كما يحدده الممول باقرار منه تحت رقابة الإدارة. وسعرها نسبى ، ويخفض بالنسبة للارباح غير الموزعة وكذلك بالنسبة لبعض شركات الأموال .

النظام الضريبى السوفيتى :

٣٣٧ ــ اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، دولة اتحادية ، ولكن نظامها يختلف عن نظام الدول الاتحادية الأخرى ، كالولايات المتحدة ، والمانيا الغربيـــة ، وبخاصة فيما يتعلق بالنظام المالى ، إذ تنص المادة ١٤ من الدستور السوفيتى على ميزانية موحدة ، وعلى اختصاص الحكومة الاتحادية وحدها لتقرير جميع أنواع الضرائب ، وجميع الايرادات العامة لصالح الاتحاد والجمهوريات الداخلة فيه ، والهيئات المحلية ، وهذا يؤدى إلى أنه لا محل فى الروسيا للتمييز بين الضرائب الاتحادية وضرائب الحكومات والهيئات المحلية ، والسلطة المركزية هى التى تقوم بتوزيع الايرادات العامة

على جميع الحكومات والهيئات التى تكون الاتحاد . وهذا التوزيع يختلف من سنة لأخرى

والنظام الاشتراكي المطبق فى الروسيا نظام يعتمد على الاقتصاد الاحتكارى ويتجه نحو التأميم الكلى مع امكانية الربح، ويترك قطاعاً للنشاط الخاص ، وفيما يتعلق بالضرائب يتجه نحو الغاء الضرائب المباشرة ، وإلى أن يتم هذا الإلغاء فان ثمة مشاكل ضريبية فى الروسيا تعرض للباحث تشابه المشاكل الضريبية فى الدول الرأسمالية إلى حد ما .

وكان النظام القيصرى يتميز باعتماده على الضرائب غير المباشرة وعلى إيرادات الدومين، ولم تبلغ الضرائب المباشرة فى سنة ١٩١٤ سوى ١٠,٥٪ من الايرادات العامة ، وقد دعت أعباء حرب سنة ١٩١٤ إلى البحث عن موارد جديدة وإلى اصلاح النظام المالى وفرض ضريبة على الدخل ، وضريبة على أرباح الحزب . ولما قامت الثورة قررت جباية الضريبة على الدخل التى كانت الحكومة القيصرية قد أجلت تطبيقها مدة ثلاث سنوات ، ومن جهة أخرى أنشأت عدة ضرائب جديدة غير عادية وثورية الغرض منها تسهيل سحق الطبقة البورجوازية ، والرأسمالية الخاصة ، ولمكافحة الأزمة النقدية تقرر جباية بعض الضرائب عينا .

ولم يتحقق استقرار النظام المالى السوفيتى الا منذ سنة ١٩٣٠ بوضع النظام المالى لمشروعات الدولة ونظام الضرائب على السكان ، وهذه الأخيرة لا تكون غير جزء ضئيل من الميزانية السوفيتية. والنظام السوفيتى الحالى يشتمل على ضرائب على الدخل، أما الضريبة على رأس المال فلا يعرفها النظام المالى السوفيتى ، ولكن هناك بعض رسوم تشابه رسوم التسجيل، منها رسوم قضائية على المطالبات بالديون وعلى القضايا المتعلقة بالملكية ، ورسوم الوصايا وقد حلت محل ضريبة التركات والرسوم المتعلقة بادارة الأموال، والرسوم على عمليات الائتمان ، والرسوم على المواشى المملوكة للأفراد وهى ضريبة لصالح الهيئات المحلية ، ونجد أيضاً فى النظام السوفيتى عدة تطبيقات للضريبة

على الاستهلاك أو على الانفاق ، وكان لها حتى اصلاح سنة ١٩٣٠ طابع الضريبة غير المباشرة أو رسوم الدخولية ، وتطورت منذ ذلك التاريخ حتى أخذت طابع الضريبة على رقم الأعمال وهى أهم الضرائب المفروضة على مشروعات الدولة ، وعلى الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وهناك ضرائب على وسائل الانتقال من سيارات ودراجات وحيوانات ونحوت ، وضرائب على بعض الأعمال كأعمال الفنادق والحلاقين والتصوير الضوئى .

أما الضرائب على الدخل فبعضها يطبق على مشروعات الدولة ، والبعض على الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، والبعض الآخر على الأفراد .

فالضريبة على دخل مشروعات الدولة تتخذ شكل استقطاع من الأرباح التى تحققها الإدارة العامة التى تتبعها هذه المشروعات وليس على أرباح كل مشروع على حدة . وهو لصالح الاتحاد والجمهوريات المكونة له والهيئات المحلية ، والمقصود من هذا الاستقطاع فى الحقيقة امتصاص الوفور التى تحققها الفروع المختلفة لمشروعات الدولة ، ويتحدد على أساس الأرباح الفعلية التى يظهرها حساب الاستغلال . ويدفع مؤقتاً مرتين فى الشهر على أن تتم التسوية النهائية فيما بعد ، وذلك طبقاً لمعدل يختلف كل سنة تبعاً للخطة المالية للمشروع ، وهناك اعفاءات وتخفيضات حتى يتمشى الاستقطاع مع أهداف التخطيط .

أما الجمعيات التعاونية غير الزراعية والهيئات الاشتراكية (كجمعيات المساعدة أو الثقافة) فتسرى عليها الضرائب الآتية : (ا) — ضريبة مزاولة النشاط . وهى ضرورية لكى تستطيع هذه الهيئات مزاولة نشاطها ، وتنقسم إلى خمسة أقسام تبعاً لرقم الأعمال ، وسعرها تنازلى . (ب) — الضريبة على ايراد الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وتسرى على الأرباح الصافية التى تظهرها المحاسبة وسعرها ٣٥٪ ، ويخفض السعر بالنسبة إلى الجمعيات الحرفية وجمعيات العجزة . والأرباح التى لا تمتصها الضريبة لا توزع بطبيعة الحال ولكنها تستخدم فى الاستثمار أو فى تكوين رءوس أموال . وهناك نظام

خاص بالاستغلالات الزراعية المسماة (Kolkhozes) . و بمصايد الأسماك . والضريبة على دخل الأفراد خاصة بسكان المدن ، وتسرى على العمال والموظفين والكتاب وأصحاب الحرف والملاك والأطباء ... الخ وتطبق على مجموع الأجر أو المكافآت نقدية كانت أم عينية ، وهناك بعض الاعفاءات والتخفيضات للأعباء العائلية ، وسعرها تنازلي يتراوح بين ١٣٪ و ٦ ٪

أما غير سكان المدن فتسرى على دخلهم الضريبة الزراعية ، وتقع على الربح الناتج من الأرض ، وسعرها تصاعدي وهو مرتفع بالنسبة للربح الناتج عن الاستغلال الزراعي الفردي المسمى (Koulaks) . وهى تسرى على ايراد العائلة وليس على إيراد كل فرد من أفرادها على حـــدة على أن السياسة السوفيتية اتجهت أخيراً نحو التخفيف من شدة هذه الضريبة .

وهناك ضريبة على العزاب وتسرى على الرجال والنساء الروسي الجنسية من سن العشرين حتى سن الخمسين أو الخامسة والأربعين ، وقد طبقت هذه الضريبة أيضاً على الوالدين ذوى الطفل الواحد أو الطفلين ولكن بسعر مخفض .

وتستطيع مجالس القرى تقرير ضريبة موحدة من نوع ضرائب الرءوس (Capitation) أو ضريبة خاصة تسرى على الملاك أو رجال الدين والغرض منها تمويل بعض الأشغال العامة (١) .

٣٣٧ م — وأدخلت **ايطاليا** الضريبة على الدخل الكلى فى نظام ضرائبها فى سنة ١٩٢٣ ، وطبقت ابتداء من أول يناير ١٩٢٥ ، وهى من النوع التركيبي البروسى .

٣٣٨ — أما **مصر** فقد فرضت ضريبة على الإيراد العام ، وهى من النوع التركيبي بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ الذى عدل فيما بعد عدة مرات ، وبجانب هذه الضريبة توجد ضريبة الأطيان ، وضريبة المبانى ، وهى من

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن النظام الضريبى السوفيتى ، راجع كتاب : « الضرائب فى الاتحاد السوفيتى » ، للدكتور عاطف صدقى ، القاهرة ١٩٦٤ .

الضرائب العينية ولكل منهما نظامها الخاص بها ، والضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية . وكسب العمل. وهى من النوع التحليلى(١) :

المطلب الثانى
الضرائب على رأس المـــال

تعريف رأس المال وخصائصه :

٣٣٩ — رأس المال هو كل مال مادى أو معنوى . يمكن تقديره بالنقود ويدر دخلا أو قابل لأن يدر دخلا ، ويمتلكه الفرد فى لحظة معينة .

والمال المادى يشمل المنقول والعقار كالمبانى والأراضى الزراعية . أما المال المعنوى فمثل حق ملكية الأسهم والسندات .

والمال الذى يدر دخلا كالمبانى السكنية . أما القابل لأن يدر دخلا فمثاله الأراضى الفضاء ، تدر دخلا إذا استغلت ، والحـلى تدر دخلا إذا بيعت واستثمر ثمنها .

ورأس المال لا يمكن تقديره إلا فى لحظة معينة ، كآخر السنة مثلا ، وهو فى ذلك على النقيض من الدخل الذى لابد لتقديره من فترة من الزمن كسنة أو شهر أو أسبوع أو يوم أو ساعة .

أنواع الضريبة على رأس المال :

٣٤٠ — الضرائب التى تفرض على رأس المال على نوعين :

(١) ضرائب سعرها بسيط فيمكن دفعها من الدخل .

(٢) ضرائب سعرها مرتفع فتدفع من رأس المال ، وتؤدى إلى اقتطاع جزء منه

ضرائب رأس المال التى تدفع من الدخل ، ومجال تطبيقها :

٣٤١ — يمتاز هذا النوع من الضرائب بالمزايا الآتية :

---

(١) يرجع لشرح نظام الضرائب المصرى إلى كتابنا « الوسيط فى تشريع الضرائب » ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

(١) أنها تتناول رؤوس الأموال المنتجة وغير المنتجة كالأراضي الفضاء .

(٢) أنها نافعة للاقتصاد القومي لأنهـا تدفع الناس إلى استثمار رؤوس الأموال العاطلة للحصول على دخل تؤدي منه الضريبة ، وتظهر فائدة تلك الضرائب من هذه الناحية بالأخص في أوقات الكساد .

(٣) أنها تسمح بالتمييز بين دخل رأس المال ودخل العمل ، وذلك بجعل رأس المال يتحمـل ضريبتين احداهما على رأس المال والأخرى على دخل رأس المال .

(٤) ويضيف بعض الكتاب إلى ذلك أن تقدير رأس المال أسهل من تقدير الدخل .

(٥) ويضيف آخرون إلى المزايا السابقة مزية أخرى هي أن الضريبة التي تلحق الدخل عن طريق رأس المال أكثر عدالة من الضريبة التي تلحق الدخل مباشرة . لأن رأس المال في نظرهم أدق في الدلالة على المقدرة التكليفية من الدخل .

٣٤٢ — وضريبة رأس المال التي تدفع من الدخل قد تتخذ صورة ضريبة وحيدة سنوية ، تفرض على ثروة كل شخص ، أو صورة ضريبة تكميلية إلى جانب الضريبة على الدخل . ويعيب الصورة الأولى ، إلى جانب ما يعيب الضريبة الواحدة ، أنها تعفى كسب العمل من كل ضريبة ، وإذا كان ثمة ما يبرر إعفاء الدخول البسيطة الناتجة من العمل ، فلا يوجد ما يبرر إعفاء الدخول الكبيرة . أما الصورة الثانية فمن مزاياها أنها تلحق رؤوس الأموال العاطلة أي التي لا تأتي بدخل ولا تخضع للضريبة على الدخل لهذا السبب ، والأموال النقدية والحسابات الجارية . وهي في هذا تحقق عمومية الضريبة . وأنها تصلح من عيب الضريبة على دخل القيم المنقولة التي قد تنطوي على تمييز مجحف بمن يستثمرون أموالهم في الأسهم حيث يزداد عنصر المخاطرة بدلا من السندات حيث يقل هذا العنصر (١) .

---

(١) فاذا فرض أن شخصين لدى كل منهما . . . ١ جنيه وأن أحدهما يستثمر=

يضاف إلى ذلك أن هذه الضريبة تعتبر وسيلة للرقابة على إقرار الممول بالنسبة لضرائب الدخل ، وذلك عن طريق مقارنة إقراراته بعضها ببعض .

ولم يطبق نظام الضريبة الواحدة على رأس المال ، أما الضريبة التكميلية فقد فرضتها ألمانيا. وكان سعرها فى بداية الأمر نصف فى المائة ثم عدل نظامها فى يناير سنة ١٩٤٦ ، وجعل سعرها تصاعدياً بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، كذلك فرضت إيطاليا فى سنة ١٩٣٩ ضريبة تكميلية على رأس المال الذى يزيد على حد معين . وكان سعرها فى البداية نصف فى المائة ثم زيد بعد ذلك إلى ثلاثة أرباع فى المائة .

ضرائب رأس المال التى تقتطع جزءا منه :

٢٤٣ — أما الضرائب على رأس المال ذات السعر المرتفع ، والتى تسدد من رأس المال ، فلا تكون إلا ضرائب غير عادية ومؤقتة ، ويلتجأ إليها عادة عقب الحروب لتصفية أعبائها ، كاعادة تعمير ما خربته الحرب ، أو لاستهلاك جزء من الدين العام الذى يزداد كثيراً بسبب نفقات الحرب ، أو لمعالجة التضخم النقدى .

ويطالب الاشتراكيون بفرضها كوسيلة للتقليل من التفاوت بين الثروات .

وأهم أنواع هذه الضرائب : الضريبة الاستثنائية على رأس المال ، والضريبة على التركات .

= مبلغه فى أسهم تغل له دخلا قدره ١٠٠ جنيه (بمعدل ١٠ فى المائة) وان الآخر يستغل مبلغه فى سندات تدر له دخلا مقداره ٥٠ جنيها (بمعدل ٥ فى المائة) فاذا كانت الضريبة مفروضة على رأس المال بسعر ١ فى المائة فان كلا من الشخصين يدفع عشرة جنيهات ضريبة أما إذا كانت الضريبة على الدخل بسعر ١٠ ٪ فان أولهما يدفع عشرة جنيهات بينما يدفع الثانى خمسة جنيهات فقط ، أى أن الأول يدفع مبلغاً أكبر مع أنه أحق بالرعاية ، لأنه إذ يستثمر أمواله فى الأسهم يتعرض لأخطار أكبر من التى يتعرض لها الثانى — ولكى يتحقق هذا يجب أن تكون الضريبة مفروضة على القيمة الاسمية للاسهم والسندات لا على قيمتها السوقية .

§ ١ – الضريبة الاستثنائية على رأس المال (١)

٣٤٤ – فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى فى بعض الدول كألمانيا والنمسا وايطاليا ، وجعل تحصيلها على أقساط سنوية ، ولكنها لم تحقق النتائج التى كانت ترجى منها . كذلك فرضتها بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية كفرنسا وبلجيكا (سنة ١٩٤٥) .

ويرى أنصارها أنها أفضل وسيلة لانقاص الدين العام، مما يؤدى إلى تخفيض الاعتمادات المخصصة لسداده فى الميزانية ، ويحرر مبالغ ليست قليلة ، تستطيع الدولة استخدامها فى وجوه جديدة للنفقات العامة أو فى تخفيض الضرائب . غير أنها قد لا تؤدى إلى نقص كبير فى نفقات خدمة الدين العام إلا إذا توافرت ظروف معينة ، فتسديد الدين العام فى انجلترا مثلا عن طريق ضريبة على رأس المال كان مستطاعاً بعد الحرب العالمية الأولى لارتفاع سعر الفائدة على القروض العامة وقتئذ، ولأن تصاعد ضرائب الدخل وضرائب التركات لم يكن شديداً ، على العكس من الحال بعد الحرب العالمية الثانية ، إذ انخفض سعر الفائدة على القروض العامة انخفاضاً كبيراً، بينما زاد تصاعد الضرائب المذكورة كثيراً .

كذلك قد تؤدى هذه الضريبة إلى زيادة التضخم النقدى بدلا من الحد منه ، إذا عمد الأفراد إلى الاقتراض من البنوك لسداد الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن الضريبة على رأس المال المرتفعة السعر قد تؤثر تأثيراً سيئاً فى حصيلة ضرائب الدخل وضرائب التركات .

ويعترض البعض على فرضها لأنها قد تؤدى إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج ، إذا لم تكن هناك قيود على الصرف ، أو كانت هناك ثغرات فى الرقابة على النقد ، كما قد تعانى الصناعة منها ، وتتدهور قيمة الأراضى والثروات المنقولة نتيجة عرض الممولين هذه الثروات للبيع فى وقت واحد

---

(١) الضريبة الاستثنائية على رأس المال : Capital Levy بالانجليزية ، و Prélèvement sur le capital بالفرنسية .

للحصول على أموال حاضرة لدفع الضريبة منها ، على أنه لتفادى هذه النتيجة قد تقسط الدولة الضريبة المستحقة على أقساط تمتد عدداً من السنين ، أو تسمح للممولين بالوفاء بها عيناً . غير أن تقسيط الضريبة يفوت الغرض المقصود منها ، وهو تحصيل مبلغ كبير مرة واحدة . والوفاء بها عينساً يثير بالنسبة للدولة مشكلة إدارة ما تحصل عليه من ثروات ليست قليلة، واستغلالها والتصرف فيها على نحو مفيد .

وواقع الأمر أن تقدير الضريبة على رأس المال يتوقف على اعتبارات كثيرة ،منها طريقة تقدير رأس المال تمهيداً لسريان الضريبةعليه ،ومدى تطبيقها وسعرها ، وطريقة تسديدها : على أقساط أو دفعة واحدة ، ومدى تأثيرها فى حصيلة غيرها من الضرائب ،والغرض من فرضها : أهو الحصول على زيادة فى الإيرادات ، أو تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية (كالحد من الفوارق بين الطبقات ، أو توجيه عناصر الاقتصاد القومى وجهات معينة وما إلى ذلك) أو تسديد جزء من الدين العام .

٢ § — الضريبة على التركات(١)

٣٤٥ — تعد هذه الضريبة أهم الضرائب التى تفرض على رأس المال وتقتطع جزءاً منه ، وهى تفرض على التركات والهبات . وقد عرفها المصريون فى زمن الفراعنة وفى عهد البطالمة ، كما عرفها عنهم الرومان ، ثم تضاءلت أهميتها فى القرون الوسطى ، وتحولت إلى مجرد رسم يدفعه الورثة إلى السيد مقابل إذنه بانتقال الأموال إليهم ، ووجدت أثناء القرون السادس عشر إلى الثامن عشر فى شكل رسم أيلولة ، وفى أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين تحول الرسم شيئاً فشيئاً إلى ضريبة وارتفع سعرها كثيراً ،وعظم شأنها أثناء القرن الحالى .

ويعتبر بعض الكتاب الضريبة على التركات ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً بحيث تقتطع جزءاً من التركة ، وضريبة غير

---

(١) الضريبة على التركات : Impôt sur les successions

مباشرة على تداول الثروة إذا كان سعرها منخفضاً ، وفى هذه الحالة تقترب فى طبيعتها من رسوم التسجيل والغالب أن تسمى حينئذ « رسم أيلولة » .

مبررات فرض ضريبة على التركات :

٣٤٦ — يبرر فرض هذه الضريبة من الوجهة المالية بشدة حاجة الدول الحديثة إلى الأموال ، وغزارة حصيلتها ، وسهولة جبايتها ، لأنها تجبى فى ظروف ملائمة ، فالمورث لا يتأثر بها لأنها تجبى بعد وفاته ،وكذلك الوارث ، لأن التركة مال آل إليه دون جهد بذله ، فلا يضيره أن تأخذ الدولة جزءاً منه ، وهو مال حاضر ، يسهل دفع الضريبة منه . يضاف إلى ذلك أن عبء هذه الضريبة لا ينتقل ممن دفعها إلى غيره وأن الورثة ينفقون فى الغالب ما يرثونه من أموال على المواد الترفية .

ويبرر فرض الضريبة من الوجهة الاجتماعية بأن من مصلحة المجتمع أن يقل التباين بين ثروات أفراده ودخولهم ، وتعتبر تلك الضريبة وسيلة فعالة لتصحيح توزيع الثروات .

ويرى الاشتراكيون إلغاء حق التوريث ، واستيلاء الدولة على كل تركة ، أو اقتطاع معظمها ، غير أن الأخذ بهذا الرأى يؤدى إلى تقليل الادخار والاستثمار ، مما يترتب عليه فى النهاية أن تقل الثروة القومية ، إلا إذا تغير النظام الاقتصادى كله .

ومن الوجهة الاقتصادية تعتبر الضريبة على التركات ، هى والضريبة العامة على الإيراد من أصلح وسائل تمويل برامج النفقات العامة لمكافحة فترات الكساد .

نقد ضريبة التركات :

٣٤٧ — غير أن ضريبة التركات لم تخل من نقد يوجه إليها ، فقد قال بعض الكتاب إنها تعوق الادخار ، وتدفع إلى تبديد الثروات ، وهذا القول إن صح إذا كان سعر الضريبة مرتفعاً ارتفاعاً يكاد يبلغ حد المصادرة ، فهو

غير صحيح مع السعر المعقول ، بل على العكس لعل هذه الضريبة تدفع الأفراد إلى مضاعفة نشاطهم وادخارهم إذا ما أرادوا أن يحصل ورثتهم على مقدار معين من الثروة بعد تسديد الضريبة .

كذلك أخذ على هذه الضريبة سهولة التهرب من دفعها ، بالتصرف فى الأموال عن طريق الهبة أو الوصية ، ولكن علاج التهرب إحكام الرقابة ، وليس ترك الضريبة . ويستطيع المشرع أن يجعل الضريبة تسرى على التصرفات التى قد تستخدم فى التهرب من دفعها كالوصايا والهبات وغيرها من التصرفات التى قد يقوم بها المورث قبل وفاته لصالح بعض الورثة . كما فعل المشرع المصرى (١) .

صور ضريبة التركات :

٣٤٨ ــ ضريبة التركات ضريبة تصاعدية عادة، وهى إما أن تفرض على مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة فتقتطع جزءاً منها ، وإما أن تفرض على نصيب كل وارث بعد أيلولته إليه ، وإما أن تفرض على مجموع التركة وعلى نصيب كل وارث معاً .

وسواء فرضت على مجموع التركة أو على نصيب كل وارث ، فانها تسرى على القيمة الصافية للتركة أى بعد خصم ما عليها من ديون .

الضريبة على مجموع التركة :

٣٤٩ ــ تتميز الضريبة على مجموع التركة بأن حصيلتها أوفر من حصيلة الضريبة التى تفرض على نصيب كل وارث ، لأن الضريبة الأولى لا تتأثر بالظروف الخاصة بالوارث والتى تستدعى منحه اعفاءات أو تخفيضات ، من جهة ، ومن جهة أخرى لأن سريان الضريبة على مجموع التركة يجعلها تخضع لسعر أكثر ارتفاعاً من السعر الذى يسرى على أجزاء التركة بعد توزيعها.

(١) كتاب « الوسيط فى تشريع الضرائب » للمؤلف ، القسم الثالث ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

الضريبة على نصيب الوارث :

٣٥٠ – تسرى الضريبة على نصيب الوارث أو الموصى له بعد تقسيم التركة وأيلولة كل نصيب إلى صاحبه ، وتراعى فى هذه الحـــالة بعض الاعتبارات فى تحديد سعر الضريبة ، كمقدار نصيب الوارث ، ودرجة قرابته من المورث وحالة الوارث المدنية .

ويزداد عادة سعر الضريبة بالنسبة لمن بعدت صلتهم بالمورث ، ومما يبرر ذلك أن زيادة الضريبة عليهم لا تلقى مقاومة لأن حصـــولهم على نصيب فى التركة لم يكن أمراً متوقعاً ، هذا إلى أن الورثة الأقربين ساهموا فى الواقع فى تكوين ثروة المورث أن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، وأنهم كانوا يتمتعون فعلا بتلك الثروة أثناء حياة مورثهم ، وليس من حسن السياسة أن تسوأ حالتهم بعد وفاته بفرض ضريبة عالية على ما ورثوه .

الجمع بين نوعى ضريبة التركات :

٣٥١ – أما الجمع بين نوعى ضريبة التركات فيبرره البعض(١) بأن الضريبة على مجموع التركة تمثل ما ينبغى أن تدفعه الثروات الكبيرة إلى الدولة مقابل مساهمتها فى تكوينها ، بينما تحصل الضريبة على نصيب كل وارث بسبب الزيادة التى تطرأ على مقدرته التكليفية .

٣٥٢ – وقد كانت انجلترا تأخذ بنظام الضريبتين حتى ٣٠ يوليه سنة ١٩٤٩ ، إذ كان بها ضريبة على التركات (Estate duty) ، وضريبة على نصيب كل وارث أو موصى لـه (Legacy and succession duty) وقد أدمجت هذه الأخيرة فى الأولى التى زيد سعرها .

أما فى الولايات المتحدة فتفرض ضريبة واحدة تجبى من التركة قبل توزيعها .

وفى مصر فرض رسم أيلولة على التركات ، يحسب على نصيب كل وارث

---

(١) Seligman; Essays in Taxation, New Yourk, 1925

أو موصى له ، بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، ثم فرضت ضريبة على التركات، تحسب على صافى قيمة التركة قبل توزيعها على الورثة وتستحق مع رسم الأيلولة وبالاضافة إليه (المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢) ، وهناك تفكير فى ضمهما فى ضريبة واحدة .

المطلب الثالث

الضرائب على زيادة القيمة (١)

٣٥٣ — زيادة الدخل أو رأس المال تلحقها، بطبيعة الحال، الضرائب العادية على الدخل أو على رأس المال كجزء منهما ، ولكن المقصود هنا ضريبة خاصة على الزيادة فى الدخل أو فى رأس المال .

والزيادة فى الدخل أو فى رأس المال إما أن تكون راجعة إلى مجهود الفرد أو إلى ظروف اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو حربية موافقة لا دخل للفرد فيها ، وفى هذه الحالة الأخيرة يكون من العدل أن يستولى المجتمع على جزء من الزيادة التى لا ترجع إلى مجهود الفرد ، بل إلى ظروف أو جدها المجموع . يضاف إلى ذلك أن استعداد الفرد لدفع الضريبة يكون فى هذه الحالة أكبر من استعداده لدفع الضرائب الأخرى .

والصعوبة التى نصادفها فى فرض مثل هذه الضريبة هى فى تحديد الجزء من الزيادة الذى لا يرجع إلى مجهود الفرد ، والذى ستفرض عليه الضريبة .

وأهم أنواع الضرائب على زيادة رأس المال هى الضريبة على زيادة القيمة العقارية ، وأهم أنواع الضرائب على زيادة الدخل هى الضريبة على الأرباح الاستثنائية . وسنتكلم على كل منهما باختصار فيما يلى :

§ ١ — الضريبة على زيادة القيمة العقارية

٣٥٤ — تزداد قيمة بعض الأراضى ، كأراضى البناء ، بمرور الزمن بسبب ازدياد عدد السكان وانتشار العمران ، وزيادة الطلب على المساكن ،

---

(١) الضرائب على زيادة القيمة : Impôts sur la plus-value.

وهذه الزيادة لا ترجع إلى مجهود المالك بل إلى ظروف موافقة، ولذلك طالب بعض الكتاب بأن تستولى الدولة على هذه الزيادة ، بفرض ضريبة على الأراضى تساوى مبلغ الزيادة فى قيمتها أو جزءاً منه .

ويضيف بعض العلماء أن واجب الدولة أن تحقق قسطاً أكبر من العدالة الاجتماعية لرعاياها فى مجموعهم، وأن فرض ضريبة على الزيادة غير المكتسبة فى قيمة العقارات ، وفى قيمة رءوس الأموال والثروات بوجه عام وسيلة لتقليل التباين الكبير الملحوظ فى المجتمعات الحالية بين الدخول والثروات .

كيفية فرض الضريبة على زيادة القيمة العقارية :

٣٥٥ — الضريبة على زيادة القيمة العقارية إما أن تأخذ طابعاً دورياً ، فتقدر قيمة العقارات كل عدد معين من السنين ، كعشر سنوات مثلا ، لتحديد زيادة القيمة ، وتفرض الضريبة على تلك الزيادة ، وإما أن تفرض عند التصرف فى العقار بعوض إذا كانت هناك زيادة فى قيمة العقار .

ولا تفرض بعض الدول ضريبة خاصة على زيادة القيمة ولكنها تتوسع فى تحديد معنى الدخل فتجعله يشمل الزيادة فى الأصول ، وبهذا تحصل الدولة على نصيب فى زيادة القيمة العقارية عن طريق ضريبة الدخل العادية ، كما هو الحال فى بعض ولايات سويسرا ، وكما تفعل أغلب الدول بالنسبة للزيادة فى القيم المنقولة(١) .

وقد فرضت بعض الدول ، كانجلترا فى سنة ١٩١٠ ، ضريبة على زيادة قيمة العقارات ، ولكنها ألغتها فى سنة ١٩٢٣ للصعوبات التى نشأت عند تقدير قيمة الأراضى .

وحصيلة هذه الضريبة ليست كبيرة .

---

(١) وكما فعل المشرع المصرى بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ (المادة الأولى) .

نقد هذه الضريبة :

٣٥٦ — يأخذ بعض الكتاب على هذه الضريبة صعوبة فرز الجزء من زيادة القيمة الذى لا يعود إلى مجهود المالك ، وأن جزءاً كبيراً من الزيادة يرجع إلى توالى تدهور قيمة النقود فهى زيادة ظاهرية إلى حد ما .

ولكى يكون هناك تناسق يجب ، إذا فرضت ضريبة على زيادة القيمة العقارية،أن تفرض معها ضريبة على زيادة قيمة الأسهم والسندات، وزيادة قيمة المحال التجارية والمصانع ... الخ .

كذلك يقتضى العدل، من جهة أخرى، إذا فرضت الدولة ضريبة على زيادة القيمة العقارية ، أن تعطى من حصيلة هذه الضريبة تعويضاً لمن تقل قيمة أراضيهم لسبب لا دخل لارادتهم فيه .

ويلاحظ أن الزيادة فى قيمة العقار المقصودة هنا هى الزيادة التى تعود إلى ازدياد السكان وتقدم العمران والمدنية بوجه عام ، أما إذا كانت الزيادة راجعة إلى تنفيذ أعمال محددة ذات نفع عام كانشاء طريق جديد ، أو توسيع طريق قديم فيسرى عليها مقابل التحسين (١) .

§ ٢ — الضريبة على الأرباح الاستثنائية(٢)

٣٥٧ — يحصل بعض الأفراد أثناء الحروب على أرباح استثنائية كبيرة لا دخل لهم فيها،فمن العدل أن تستولى الدولة على جزء من تلك الأرباح ، لاشتداد حاجتها إلى الأموال وقتئذ ،ولشعور الجميع بوجوب التضحية أثناء الحرب ، وما دام البعض يضحى بحياته ، فلا أقل من أن يضحى من استفاد من ظروف الحرب بجزء من أرباحه الاستثنائية .

---

(١) راجع ص ١١٠—١١٧ فيما سبق .

(٢) Contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels بالفرنسية و Excess profits tax بالانجليزية .

وقد فرضت معظم الدول ضريبة على الأرباح الاستثنائية أثناء الحربين العالميتين الماضيتين .

كيفية تحديد الربح الاستثنائى :

٣٥٨ — يحدد الربح الاستثنائى عادة بما يزيد عن متوسط الربح العادى أثناء عدد من السنوات السابقة على الحرب .

كما يمكن تحديده أيضاً بالنسبة إلى رأس المال المستغل ، كأن يحدد الربح العادى مثلاً بمقدار ١٠٪ أو ١٢٪ من رأس المال. وما زاد على ذلك يعتبر ربحاً استثنائياً ، وهذه الطريقة تصلح بالنسبة للمشروعات التى تنشأ أثناء الحرب.

وسعر هذه الضريبة مرتفع عادة وهو تصاعدى ، وقد يصل فى الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠٪ (كما حدث فى انجلترا بقانون ٢٢ مايو سنة ١٩٤٠) .

وقد فرضت مصر هذه الضريبة أثناء الحرب العالمية الثانية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ ، وألغتها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٠ .

المبحث الثانى

الضرائب غير المباشرة

الضرائب غير المباشرة كثيرة ويمكن تقسيمها إلى ضرائب على الاستهلاك ، وضرائب على التداول .

المطلب الاول

الضرائب على الاستهلاك

مزايا وعيوب الضرائب على الاستهلاك :

٣٥٩ — الضرائب على الاستهلاك هى ضرائب على انفاق الدخل ، وهى عينية بطبيعتها .

وتمتاز بغزارة حصيلتها وبمرونتها ، فتزداد فى أوقات الرواج ، وتقل فى أوقات الكساد . كما تمتاز بملاءمتها ، لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة فلا يشعر المكلف بها ، ولا تلقى مقاومة منه .

غير أنه يعاب عليها أنها لا تتمشى مع المقدرة التكليفية للممول ، وأن وطأتها على الفقير أشد منها على الغنى ، وأن جبايتها تكلف نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة .

وعند فرض ضرائب على الاستهلاك يجب أن يوازن المشرع بين مصلحة الخزانة العامة ومصلحة الأفراد ، فمن مصلحة الخزانة أن تكون حصيلة الضريبة وفيرة ، أما مصلحة الأفراد فتستلزم أن يكون ثمن السلعة معتدلا . والاتجاه الحديث هو فرض هذه الضرائب على المواد والخدمات الشائعة الاستعمال ، دون أن تكون من الضروريات كالدخان والشاى والبن وارتياد السينما ، وقد تفرض على الضروريات إذا اشتدت حاجة الدولة للأموال .

ويتمتع المستهلك بالنسبة إلى ضرائب الاستهلاك بقدر من الحرية أكبر مما يتمتع به بالنسبة إلى الضرائب المباشرة ، فهو يستطيع ألا يدفع الضريبة على سلعة من السلع ، أو يقلل مما يدفعه منها ، بالامتناع عن استهلاكها أو بالحد منه . كأن تزاد ضريبة الملاهى فيمتنع عن ارتياد السينما ، أو يقلل من ارتياده لها ، غير أنه لا يستطيع أن يمتنع عن دفع جميع الضرائب على الاستهلاك ، إذ ليس فى امكانه الامتناع عن شراء كل ما تفرض عليه ضريبة استهلاك .

أنواع ضرائب الاستهلاك :

٣٦٠ — تنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث نطاقها إلى :

(ا) — ضرائب خاصة على أنواع معينة من السلع أو الخدمات(١).

(ب) — وضرائب عامة على المبيعات والصفقات ، وهى لا تلحق سلعاً معينة ، ولكن تلحق انفاق الممول ، وقد تفرض مرة واحدة ، وتقتصر على البيع بالجملة أو بالتجزئة ، وقد تكون متتابعة ، فتسرى عند كل بيع : مرة عند بيع المنتج لتاجر الجملة ، وأخرى عند البيع بالجملة ، وثالثة عند

---

(١) الضرائب الخاصة على بعض السلع Selective or Specific Sales Taxes

البيع بالتجزئة ، وتحصل من البائع الذى يحملها للمشترى بزيادة الثمن ، وفى هذه الحالة ترتفع الأثمان بدرجة أكبر من ارتفاعها فى الحالة الأولى .

وهذه الضريبة تحصل عادة على شكل دمغة نسبية أو تصاعدية على الفاتورة وسعرها ليس مرتفعاً ، ويتراوح عادة بين نصف فى المائة و ٢٪ ، وقد تبلغ بالنسبة إلى السلع الكمالية ١٠٪ . ومثالها الضريبة على رقم الأعمال والضريبة على المشتريات (١) التى فرضتها كثير من الدول بعد الحرب العالمية الأولى ، وقد اضطر بعضها إلى إلغائها .

وتتميز الضريبة العامة على المبيعات بوفرة حصيلتها ، بسبب شمولها لكل أنواع السلع ، وهى قد تستعمل للحد من الاستهلاك المدنى ، وتلافى التضخم النقدى أثناء الحرب (كما فعلت انجلترا سنة ١٩٤٠) .

ويؤخذ عليها أنها تؤدى إلى رفع تكاليف المعيشة ، وخاصة بالنسبة إلى الطبقات المتوسطة والفقيرة ، وأنها تعرقل المعاملات ، إذ تجبر التجار على اتباع إجراءات كثيرة ، ومسك دفاتر وحسابات للسلع التى يتعاملون فيها ، ولذا يجب أن يكون سعرها معتدلا ، وألا يكون نظامها معقداً .

٣٦١ — وتنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث **طريقة الجباية** إلى :

(ا) ضرائب تجبى من المستهلكين مباشرة دون وسيط .

و (ب) ضرائب تجبى بواسطة المنتجين أو التجار الذين يحملونها للمستهلكين بواسطة رفع ثمن السلعة . ومن الضرائب التى من النوع الأول :

(١) — الاحتكارات المالية ، وتتلخص فى أن تنفرد الدولة بانتاج وبيع أو بالبيع فقط لنوع معين من سلع الاستهلاك وتضمن ثمن البيع ضريبة الاستهلاك كاحتكار الدخان فى فرنسا .

(٢) — ضرائب الاستهلاك التى تجبى بواسطة قوائم اسمية ، ومثالها

---

(١) الضريبة على المشتريات : Purchase Tax — الضريبة على رقم الأعمال : Taxe sur le chiffre d'affaires

فى مصر الضريبة على حيازة أجهزة استقبال الاذاعة التليفزيونية (١) ورسوم وضرائب السيارات(٢) .

أما الضرائب التى تجبى بواسطة المنتجين أو التجار فمنها :

(١) — الضرائب الجمركية ، وهى ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود الدولة .

(٢) رسوم الإنتاج ، وهى ضرائب تفرض على سلع أو خدمات معينة وقت انتاجها ، ومثالها فى مصر رسوم الإنتاج على الكبريت ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى(٣) .

(٣) — عوائد الدخولية (octroi) ، وهى ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود المحافظة أو البلدة ، وتحصلها عادة الهيئات المحلية . وقد ألغيت فى معظم الدول .

وسنتكلم فيما يلى على الاحتكارات المالية والضرائب الجمركية ورسوم الإنتاج :

§ ١ — الاحتكارات المالية

٣٦٢ — الغرض من الاحتكار المالى(٤) كما سبق هو الحصول على

---

(١) والضريبة التى كانت مقررة على حيازة أجهزة الراديو بمقتضى م٢من مرسوم ١٠ مايو سنة ١٩٢٦ المعدلة بالقانون رقم١٤٧ لسنة ١٩٥٣، ثم بالقانون رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٥٥ . والقانون رقم ٥٤٤ لسنة ١٩٥٥ وقرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥٥. وقد ألغيت بمقتضى القرار بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٠ واستعيض عنها برسم [illegible] على أساس نسبة ضئيلة من استهلاك التيار الكهربائى وعلى انتاج البطاريات الجافة وعلى السيارات التى بها أجهزة استقبال .

(٢) القانون رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٥٥ بشأن السيارات وقواعد المرور ، الباب الرابع منه : الرسوم والضرائب ، المواد ٤٢ إلى١٠٧. والقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٧

(٣) المقررة بمقتضى القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقوانين رقم ٤٤٨ و ٥٨٠ لسنة ١٩٥٣ و ٢٩٩ لسنة ١٩٥٤ و ٩٩ لسنة ١٩٥٦ .

(٤) احتكار مالى : Monopole fiscal

إيراد بواسطة رفع ثمن السلعة المحتكرة ، ولذلك يجب أن نفرق بينه وبين غيره من الاحتكارات التي تقوم بها الهيئات العامة ، لا بقصد الحصول على إيراد، وإنما لحماية المستهلكين من تحكم أصحاب المشروعات الخاصة . كاحتكار توريد المياه في المدن .

وتلجأ الدولة للاحتكار المالى، بدلا من ترك الإنتاج حراً وفرض ضريبة عليه، إذا كانت الضريبة مرتفعة تغرى بالتهرب منها، أو كانت نفقات جبايتها تستغرق جزءاً كبيراً من حصيلتها ، وما دام الغرض من الاحتكار المالى هو الحصول على إيراد للخزانة العامة ، فينبغى أن يراعى فى ادارته الاقتصاد والروح التجارية .

ومما يؤخذ على الاحتكارات المالية أن نفقات الإنتاج فيها قد تكون كبيرة مثل كل المشروعات الحكومية ، يضاف إلى ذلك أن الدولة لو أرادت احتكار صناعة قائمة فقد تضطر إلى تعويض أصحاب المشروعات فيها بأن تدفع لهم ثمناً عالياً نظير استيلائها على مشروعاتهم ، مما يزيد فى تكاليف الإنتاج فيما بعد . ولهذا يفضل بعض الكتاب أن تترك الدولة الإنتاج حراً فى أيدى الأفراد وتفرض ضريبة على المنتجات .

وللاحتكار المالى عدة صور ، منها أن تحتكر الدولة إنتاج سلعة معينة وبيعها ، ومنها أن تحتكر بيعهـا فقط إما بالجملة فحسب ، أو بالجملة والتجزئة معاً .

والاحتكارات المالية توجد الآن فى بعض الدول ، مثل احتكار الكبريت والدخان فى ايطاليا ،واحتكار الكحول فى سويسرا ، والدخان فى فرنسا ، وكانت موجودة فى مصر فى عصر محمد على (احتكار القطن والحرير والكتان والنحاس والزيوت) .

§ ٢ — الضرائب الجمركية

٣٦٣ — الضرائب الجمركية(١) أهم أنواع الضرائب غير المباشرة على

---

(١) Custom Duties بالانجليزية ، و Droits de douane بالفرنسية

الاستهلاك وتفرض على السلع عند استيرادها أو عند تصديرها ، والغرض منها إما أن يكون مالياً ، أى الحصول على ايراد للدولة ، وإما أن يكون اقتصادياً أو اجتماعياً أو غير ذلك . فيكون اقتصادياً إذا أريد بفرضها حماية أو تشجيع انتاج محلى مثلا ، ويشترط فى هذه الحالة أن يكون سعرها مرتفعاً إلى درجة تجعل السلع المنتجة قادرة على منافسة السلع المستوردة . ويكون الغرض منها اجتماعياً ، كفرض ضريبة على الخمور المستوردة للحد من استيرادها ، وفى هذه الحالة يفرض أيضاً رسم انتاج على انتاج الخمور محلياً للحد منه ، وبهذا قد يتعارض الغرض المالى مع الغرض الاقتصادى أو الاجتماعى .

وإذا أرادت الدولة الحصول على إيراد مالى من فرض ضريبة جمركية على سلعة مستوردة يصنع مثلها محلياً ، وجب عليها أن تفرض فى نفس الوقت على السلع المصنوعة محلياً رسم انتاج يعادل ضريبة الوارد .

أنواع الضريبة الجمركية :

٣٦٤ — الضريبة الجمركية إما أن تكون قيمية أو نوعية :

فالقيمية (ad valorem) عبارة عن نسبة مئوية من قيمة السلعة ، كأن يقرر على المنسوجات الصوفية مثلا ضريبة قدرها ٣٠٪ من ثمنها . أما النوعية (spécifique) فهى مبلغ معين على الوحدة من السلعة كأن يفرض على المتر من المنسوجات الصوفية خمسون قرشاً .

وتمتاز **الضرائب النوعية** بسهولة الجباية ، ولكنها من جهة أخرى غير عادلة لأن سعرها يكون أكثر ارتفاعاً نسبياً على السلع الرخيصة منه على السلع المرتفعة الثمن ، ولتلافى هذا العيب تقسم كل سلعة إلى عدة أصناف ، ويفرض على كل صنف منها ضريبة ترتفع كلما كان الصنف أغلى ثمناً ، مثال ذلك تقسيم المنسوجات الصوفية إلى أقسام على أساس وزن المتر ، أو عدد الخيوط فى السنتيمتر المربع وهكذا . ولكن هذه التقسيمات تفقد الضريبة النوعية ميزتها ، وهى سهولة الجباية ، لأن تحصيلها حينئذ يستلزم عدة عمليات معقدة ، لتقسيم كل سلعة إلى أصناف ، وتقرير الضريبة المناسبة على كل صنف .

أما **الضريبة القيمية** فتمتاز بأنها أكثر مرونة من الضرائب النوعية لأن حصيلتها تزداد بارتفاع أثمان السلع المفروضة عليها ، غير أن نفقات جبايتها كبيرة لأنها تستلزم استخدام عدد كبير من الخبراء والمثمنين ، يضاف إلى ذلك ما تثيره من المنازعات الكثيرة بين مصلحة الجمارك والمستوردين الذين يقدمون فواتير صورية ، تقدر فيها السلع بأقل من قيمتها الحقيقية حتى يقل ما يدفعونه من الضريبة ، ولتلافى هذه المنازعات قد تلجأ إدارة الجمارك إلى جباية الضريبة عيناً . فاذا فرض أن سعر الضريبة ٢٠٪ من ثمن السلعة فان المصلحة تأخذ عن كل مائة وحدة مستوردة من السلعة ، عشرين وحدة كضريبة ، ثم تبيع ما تستولى عليه من السلعة مقابل الضريبة .

الرسوم على التجارة العابرة :

٣٦٥ — لا يقتصر فرض الضرائب الجمركية على الوردات والصادرات ، بل قد تفرض أيضاً ضرائب على التجارة العابرة ، وهى التى تجتاز أرض الدولة ، فى طريقها إلى دولة أخرى . وهذه الضرائب تعرف برسوم الترانسيت (transit) ، وقد ألغتها معظم الدول قبل الحرب العالمية الثانية ، لأن ما يعود على الاقتصاد القومى من وراء إلغائها من فوائد ، كتشجيع مشروعات النقـل والتأمين بها ، يفوق ما تحصل عليه الدولة من الضريبة فى حالة استبقائها .

رد الضرائب الجمركية والسماح المؤقت :

٣٦٦ — يفرض كثير من البلاد ضرائب جمركية على المواد الأولية والمواد نصف المصنوعة المستوردة ، مما يؤدى إلى رفع تكاليف تحويلها إلى سلع تامة الصنع ، ويعوق بالتالى تصدير تلك السلع ، ولتفادى ذلك ، وتشجيعاً للصناعة الوطنية ، تعامل المواد الأولية والمواد نصف المصنوعة ، التى تستعمل فى صناعة السلع المعدة للتصدير معاملة خاصة ، وذلك إما بأن يرد عند تصدير السلعة التامة الصنع ما سبق دفعـــه من ضرائب عند استيراد المادة الأولية أو نصف المصنوعة ، وهو ما يعرف بالدروباك (drawback) أو رد الضريبة

ومثاله رد ضريبة الدخان إلى مصدرى السجاير المصرية . وإما بأن تعفى المواد الأولية المستوردة من الضريبة الجمركية بشرط أن يتم صنعها وتصديرها فى مدة معينة ، وهو ما يعرف بالسماح المؤقت . والفرق بين النظامين هو أن السماح المؤقت يقضى بعدم تحصيل الضريبة. أما الدروباك فيقضى برد الضريبة فى حالة إعادة التصدير ، والنتيجة أن فائدة المبلغ الذى يدفع كضريبة فى حالة الدروباك يحرم منها المصنع أثناء المدة بين ما دفع الضريبة واستردادها .

٣٦٧ — ونظاما السماح المؤقت ورد الضرائب الجمركية مطبقان فى مصر ، وينظمهما حاليا قانون الجمارك الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ : المواد ٩٨ إلى ١٠٠ وقرار وزير الخزانة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٥ والقرارات الكثيرة المعدلة له بالنسبة للسماح المؤقت ، والمـــواد ١٠٢ إلى ١٠٦ من قانون الجمارك المشار إليه وقرارات وزير الخزانة أرقام ٤٧ و ٤٨ و ٤٩ لسنة ١٩٦٣ والقرارات الكثيرة المعدلة لأولها بالنسبة لرد الضرائب الجمركية .

ويشترط **للاعفاء المؤقت** من دفع الضرائب الجمركية : أن يودع المستورد مصلحة الجمارك تأميناً أو ضماناً مصرفياً بقيمة الضرائب والرسوم المستحقة ، وأن يتم تصدير المصنوعات أو نقلها بمعرفته أو عن طريق الغير إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ الاستيراد . فاذا انقضت المدة دون اتمام ذلك أصبحت تلك الضرائب والرسوم واجبة الأداء ، ويجوز اطالة هذه المدة بقرار من وزير الخزانة كما يجوز لوزير الخزانة أو لمن ينيبه الاعفاء من تقديم التأمين أو الضمان المنصوص عليه طبقاً للشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار منه(١) .

ويشترط **لرد الضرائب الجمركية** : أن يعاد تصدير المصنوعات أو نقلها إلى منطقة حرة بمعرفة المستورد أو الغير خلال سنة من تاريخ أداء تلك الضرائب وبعد تقديم المستندات الكافية لاثبات استعمال الأصناف المستوردة

(١) ويعتبر التصرف فى المواد والأصناف المذكورة فى غير الأغراض التى استوردت من أجلها تهريباً يعاقب عليه بالعقوبات المقررة للتهريب الجمركى بمقتضى قانون الجمارك (م ٩٨ ، فقرة أخيرة) .

فى انتاج المصنوعات المطلوب تصديرها . ويجوز اطالة هذه المدة بقرار من وزير الخزانة (١).

أما السلع التى يسرى عليها نظام السماح المؤقت ورد الضرائب الجمركية فقد بينتها قرارات وزير الخزانة المشار إليها .

§ ٣ — رسوم الإنتاج(٢)

٣٦٨ — تفرض هذه الرسوم على سلع أو خدمات معينة وقت انتاجها ، وتتكلف جبايتها نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة ، ولذلك ينبغى أن يختار المشرع عدداً قليلا من السلع الشائعة الاستعمال التى تنتج بكميات كبيرة فى مصانع قليلة العدد ، ويفضل فرض الضريبة على السلع وهى فى المرحلة الأخيرة من انتاجها ، حتى لا يتكرر نقل عبئها ، ومن رسوم الإنتاج فى مصر رسوم الإنتاج على الكحول والجعة والأنبذة والبترول والبنزين وزيوت التشحيم وأوراق اللعب والقداحات والسكر والكبريت والأسمنت .

المطلب الثانى
الضرائب على التداول

٣٦٩ — الضرائب على التداول هى ضرائب على انتقال الثروة ، وقد

---

(١) وترد كذلك ضريبة الانتاج السابق تحصيلها على المصنوعات المحلية التى تصدر للخارج (م ١٠٢ ، فقرة أخيرة) كما ترد الضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك عند تصدير البضائع الأجنبية المستوردة التى لا يكون لها مثيل من المنتجات المحلية . وبشرط التثبت من عينيتها وأن يتم التصدير خلال سنة من تاريخ دفع الضريبة عنها وذلك بالشروط والأوضاع التى يحددها وزير الخزانة بقرار منه .

— ومن جهة أخرى نص القانون على رد الضرائب الجمركية السابق تحصيلها عند التصدير عن البضائع والمواد المحلية إذا أعيد استيرادها من الخارج أو سحبها من المنطقة الحرة بالحالة التى كانت عليها عند التصدير أو عند دخولها المنطقة الحرة ، وذلك بالشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار من وزير الخزانة (م ١٠٥).

(٢) رسوم الانتاج : Les accises

حاول بعض الكتاب تبريرها بمبررات شتى لا تخلو من النقد ، والواقع أن ما يبررها بنظامها الحالى هو ضرورتها لمالية الدولة الحديثة ، فهى مورد للايراد غزير الإنتاج سهل التحصيل ، على أنه يجب عدم المغالاة فى رفع أسعارها حتى لا تعرقل المعاملات .

وتداول الثروة إما أن يكون بعوض، كما فى عمليات البيع والشراء، وإما أن يكون بغير عوض، كما فى الهبة والميراث والوصية .

وتشمل ضرائب التداول رسوم التسجيل ورسوم الدمغة ورسوم الأيلولة.

٣٧٠ — أما رسوم التسجيل فتحصل إذا كان إثبات نقل الملكية يستلزم تسجيلها فى سجلات خاصة كما هو الحال بالنسبة للعقارات. ويعتبر جزء من رسوم التسجيل مجرد رسم مقابل الخدمة التى تقوم بها الدولة لتسجيل الملكية للمحافظة على حق المالك، أما الجزء الآخر فيعتبر ضريبة تداول وهو المقصود هنـا .

٣٧١ — وأما رسوم الدمغة فتفرض فى الأصل على بعض عمليات التداول التى تتم عن طريق تحرير مستندات كالعقود والكمبيالات والشيكات والفواتير. ويحصل الرسم إما عن طريق بيع طوابع الدمغة ، أو بيع عرائض مدموغة ، أو عن طريق ختم الورق العادى بختم خاص مقابل دفع الرسم . ويعين القانون أنواع المحررات التى يجب دفع رسم عنها وفئات الرسم المختلفة على كل نوع منها ، ورسم الدمغة ينظمه فى مصر الآن القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ وقد عدل عدة مرات (١).

---

(١) عدل القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة بالمرسوم بقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٢ و ٣٢ لسنة ١٩٥٣ والقــوانين رقم ٣٣٢ ورقم ٤٤١ و ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ و ٣٠٠ لسنة ١٩٥٤ و ١٨١ و ٣٧٩ و ٤١٩ و ٥١٢ لسنة ١٩٥٥ و ١٥٠ و ٢٧٦ و ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ و ٥٤ و ٧٠ و ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ . و ١٤ لسنة ١٩٦٠ و ٢٩ و ١٠٤ لسنة ١٩٦٢ و ١١١ و ١٣٥ لسنة ١٩٦٣ و ٢٥ لسنة ١٩٦٧ . وهناك قوانين أخرى تعفى من رسوم الدمغة .

٣٧٢ — أما **رسوم الأيلولة** فتفرض على أيلولة الثروة إلى شخص ما عن طريق الميراث أو الوصية أو الهبة . ويعتبرها بعض الكتاب ضريبة تداول إذا كان سعرها منخفضاً ، وتقترب عندئذ فى طبيعتها من رسوم التسجيل ، وضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً كما سبقت الإشارة إلى ذلك (١).

الضريبة على القيمة المضافة : Taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.)

٣٧٢ م — الضريبة على القيمة المضافة أحدث أنواع الضرائب ، كانت أول دولة استعملتها فرنسا سنة ١٩٥٤، كتطوير للضريبة على رقم الأعمال (ص ٣٠٠ ، فيما سبق) ، وتبعتها دول السوق الأوروبية المشتركة والدول السكندنافية ، وصاحب فكرتها المسيولوريه (Lauré) مفتش المالية الفرنسى وتتلخص فى دفع الضريبة على رقم الأعمال على دفعات توزع على المراحل التى يمر بها الإنتاج حتى عملية البيع بالجملة ، بدلا من دفعها مرة واحدة على عملية البيع بالجملة . وذلك بأن تجعل الضريبة تسرى على القيمة التى تضاف إلى الإنتاج فى كل مرحلة من مراحله . فتسرى الدفعة الأولى من الضريبة على ثمن بيع المواد الأولية التى ستدخل فى عملية الإنتاج ، وتسرى الدفعة الثانية على الفرق بين ثمن البيع عند الإنتاج وثمن بيع المواد الأولية ، أما الدفعة الثالثة فتسرى على الفرق بين ثمن البيع بالجملة للناتج وثمن البيع عند الإنتاج . فالنتيجة من الناحية المالية واحدة ، ولكن استيفاء الضريبة يتوزع على طول عملية الإنتاج والتسويق حتى المرحلة التى يختارها المشرع كوعاء للضريبة ، بدلا من استيفائها دفعة واحدة فى المرحلة الأخيرة (٢) .

---

(١) راجع الفقرة رقم ٣٤٥ ص ٢٩١ فيما سبق .

(٢) Trotabas, L., Science et technique fiscales, Dalloz, 1960 P. 188 et ss.

Tixier, G., L'Harmonisation des systèmes fiscaux dans un cadre régional. (Cours de Doctorat 1967 — 68) Le Caire.

القسم الثالث

القروض العـــامة

القسم الثالث

القروض العامة (١)

مقـــدمـة :

٣٧٣ – تلجأ الدولة حين تواجه نفقات لا تستطيع سدها من مواردها العادية التي أهمها الضرائب ، إلى موارد غير عادية ، كأن تبيع جزءاً من ممتلكاتها ، أو تستعين بما قد يكون لديها من مال احتياطي ، أو تفرض ضرائب غير عادية ، أو تعقد قرضاً ، أو تصدر عملة ورقية .

ولم يعد للوسيلتين الأولى والثانية أهمية تذكر في العصر الحديث ، فالدول الحديثة وبخاصة في أوروبا ، لم تعد تحتفظ بممتلكات ، إذ باعت معظم أراضيها – وهي أهم ممتلكاتها – إلى الأفراد ، لأنهم أقدر منها على استغلالها ، وأصبح بيع ما تبقى لا يكفي لمواجهة نفقات غير عادية تتطلب أموالاً كثيرة .

(١) القروض العامة Emprunts publics بالفرنسية و Public Borrowing بالانجليزية . الديون العامة : Dettes publiques بالفرنسية ، Public Debts بالانجليزية

بعض المراجع :

Batyrev et Sitnine, Les finances et le crédit en U.R.S.S., Paris 1948

Baudhuin, F., Placements, Louvain, 1943.

Bertrand, L , Les rentes sur l'Etat, 1944

Jèze, G., Cours de science des finances et de législation financière française, t.I, 1922.

Lachapelle, G., Le crédit public, 2 vol. , 1931-32

Laufenburger, H., Dette publique et richesse privée, 1948.

Lhomme, J., Le taux de l'intérêt et l'évolution économique, 1936.

Moulton, H.G., The new philosophy of public debt, 1943

Pose, A., La monnaie et ses institutions 2 vol., 1942 .

Wagner, A., Traité de science des finances, t. III, Le Crédit public.

§ ١ — المال الاحتياطى

٣٧٤ — أما المال الاحتياطى فقد كانت الدول فيا مضى تعمل على جمعه من زيادة إيرادات الميزانية على نفقاتها سنة بعد أخرى ، وتحتفظ به لمواجهة الطوارىء ، وبخاصة الحروب ، ولذلك كان يطلق عليه « المال الاحتياطى الحربى » أما فى العصر الحاضر فلم يعد للمال الاحتياطى شأن يذكر ، لأنه قلما يكون فى ميزانية الدولة فائض ، يضاف إلى ذلك أن الدولة ينبغى أن توازن إيراداتها بمصروفاتها ولا تزيد عليها ، فاذا زادت إيراداتها على نفقاتها فى سنة من السنوات وجب عليها أن تستهلك بالفائض جانباً من دينها العام ، لأن استثمار المال الاحتياطى يكون غالباً بفائدة أقل من الفائدة التى تدفعها الدولة على ديونها . وإذا تكرر الفائض تعين عليها تخفيض الضرائب ، لأن الدولة لا ينبغى أن تأخذ من أموال الأفراد أكثر مما تحتاج إليه للقيام بوظائفها . تلك كانت الفكرة السائدة إلى عهد قريب ، أما الآن فان كثيراً من علماء المالية يرون أن تعمل الدولة على الحصول على فائض فى سنوات الرخاء ، لتستعين به فى إعادة النشاط الاقتصادى فى سنوات الركود .

وكان للمال الاحتياطى فى مصر دور خاص ، فقد كان من سياسة مصر المالية قبل الغاء الامتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٢٧ ، العمل على تكوين مال احتياطى لمواجهة الطوارىء ، نظراً لعدم مرونة نظام الضرائب الذى كان سائداً فى ذلك الوقت ، ولأن موارد البلاد معرضة للكثير من التقلبات نتيجة اعتماد اقتصادها على محصول زراعى واحد هو القطن ، تتبع قيمته العرض والطلب فى الأسواق العالمية .

§ ٢ — الضرائب غير العادية

٣٧٥ — أما الضرائب غير العادية فتستعين بها الدولة عند اشتداد حاجتها إلى الأموال أثناء الحروب أو الطوارىء أو لاستهلاك جانب من دينها العام وتكون إما بزيادة موقتة فى سعر الضرائب المفروضة فعلا ، أو بفرض ضرائب

جديدة لمدة معينة تلغى بعدها . والطريقة الأولى أفضل من الثانية للأسباب الآتية :

(١) — لأن تسوية ضريبة جديدة تحتاج إلى وقت أطول وتستدعى نفقات أكثر من زيادة سعر ضريبة موجودة .

(٢) — لأنه يمكن تقدير المبلغ المتحصل من زيادة سعر ضريبة بدقة أكبر من تقدير حصيلة ضريبة جديدة .

(٣) — لأن اضطراب التوازن الاقتصادى الذى يعقب رفع سعر ضريبة موجودة اعتادها المكلفون ورتبوا أمورهم عليها ، أقل من الاضطراب الذى ينشأ عن فرض ضريبة جديدة .

ومع ذلك فهناك حد لزيادة سعر الضرائب القديمة إذا تجاوزته الدولة كثر التهرب منها ، وقلت حصيلتها . ويتوقف مدى رفع سعر ضريبة موجودة على مقدار حاجة الدولة إلى الأموال ، وعلى درجة ارتفاع السعر . فاذا كان السعر مرتفعاً فان الدولة تفرض ضرائب جديدة ، أما إذا كان منخفضاً فن الأفضل أن تبدأ برفعه ، فاذا لم يكف هذا الاجراء ، فرضت ضريبة جديدة . وقد استعملت كل الدول المحاربة كلتا الطريقتين أثناء الحربين العالميتين للحصول على إيرادات غير عادية .

§ ٣ — إصدار نقود ورقيـــة

٣٧٦ — أما إصدار نقود ورقية فيمتاز على القرض بأنه لا يعقبه دفع فوائد أو أصل دين ، إذ ليس هناك قرض ، وهو لذلك لا يحتاج إلى فرض ضرائب لخدمته . غير أنه يعرض الاقتصاد القومى لخطر التضخم النقدى ، ويؤثر فى الثقة بمالية الدولة ، كما أن الأموال الإضافية لا تلبث أن تتخذ سبيلها نحو البنوك فتزيد من احتياطياتها النقدية ، وتجعل التضخم أشد خطراً مما لو اقترضت الأموال من البنك المركزى والبنوك الأخرى .

ولذلك لا تحبذ المالية العامة التقليدية التجاء الدولة إلى اصدار نقود ورقية

للحصول على ايرادات لسد عجز فى الميزانية إلا فى حالة الضرورة القصوى كالحرب ، إذا لم تستطع الحصول على أموال بطريقة أخرى ، وعلى أن تسحب النقود الزائدة من التداول بمجرد إمكان ذلك ، لأن اصدار نقود ورقية فى مثل هذه الحالة يعد فى الحقيقة ضريبة مستترة وغير عادلة لأنها تلحق الأفراد دون تمييز .

أما المالية العامة الحديثة فلا تنكر الأخطار التى تترتب على التوسع فى اصدار النقود الورقية دون ضابط ، للحصول على إيرادات لسد عجز بالميزانية ولكنها لا تمنع الدولة من استعمال هذه الطريقة كوسيلة للتدخل فى الحياة الاقتصادية لتنظيم الإنتاج والأثمان ومكافحة البطالة ، إلى جانب الوسائل الأخرى التى تتاح لها .

§ ٤ — القروض العـــامة

٣٧٧ — أما القروض العامة فتعتبر أهم مصادر الإيرادات غير العادية فى العصر الحاضر ، وهى فى شكلها الحالى حديثة العهد ، لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن الثامن عشر ، وقبل ذلك كان الأمراء والملوك إذا احتاجوا لنقود ، لجأوا الى الاقتراض من الماليين على أساس الثقة الشخصية بهم ، وكانوا غالباً ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة ليسدد من حصيلتها الدين وفوائده .

وتتميز القروض الحديثة بما يأتى :

(١) أن القرض يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها .

(٢) أن الدولة لا تقدم ضماناً أو رهنا لما تقترض ، وأن الذى يضمن سداد الديون وفوائدها هو كل موارد الدولة .

(٣) أن القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ، ويمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم .

وقد ساعدت زيادة الثقة فى هذه السندات ، ووجود أسواق منظمة

للأوراق المالية يسهل بواسطتها تداولها ، على زيادة الإقبال على إقراض الدولة مما يمكنها من جمع مبالغ كبيرة جداً .

§ ٥ - المقارنة بين القرض وبين الضريبة غير العادية

٣٧٨ - تلجأ الدولة إلى القروض أو الضريبة غير العادية لسداد نفقات غير عادية وتقتضى المقارنة بين القرض والضريبة غير العادية أن نبحث فى أثر كل منهما فى توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع من جهة ، وبين الجيل الحالى والأجيال المقبلة من جهة أخرى .

(أولا) توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف الطبقات

٣٧٩ - يختلف توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع إذا سددت تلك النفقات بواسطة ضريبة غير عادية عنه إذا سددت بواسطة قرض .

فالضريبة غير العادية لكى تعطى المبلغ المطلوب وبخاصة إذا كان جسيما ينبغى أن تكون مرتفعة تقتطع جزءاً من رأس المال ولذلك فان عبأها يقع معظمه على الطبقات الرأسمالية الغنية . أما إذا سددت النفقات غير العادية بواسطة قرض فان الدولة تحتاج لخدمة القرض إلى مبلغ قليل تحصل عليه من الضرائب العادية التى تدفعها جميع الطبقات. ولهذا السبب تفضل الطبقات الرأسمالية القرض على الضريبة غير العادية لسداد النفقات غير العادية ، لأنه يسمح بنقل جزء من عبء تلك النفقات إلى الطبقات غير الرأسمالية ، على العكس من الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن القرض يجعل مساهمة أفراد الطبقات الرأسمالية فى تحمل عبء النفقات العامة غير العادية تتناسب مع درجة سيولة رؤوس أموالهم وتتفق مع مصلحتهم .

(ثانيا) توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين الجيل الحالى والأجيال المقبلة

٣٨٠ — من الأفكار الشائعة أن عبء النفقات غير العادية يتحمله الجيل الحاضر كله إذا سددت تلك النفقات بواسطة الضريبة غير العادية . أما إذا سددت بواسطة القرض فان الأجيال القادمة تتحمل بعض ذلك العبء لأن فوائد القرض سوف تسدد مما يدفعه أفراد الأجيال القادمة من ضرائب فى المستقبل . وبناء على ذلك إذا كانت هناك نفقات غير عادية تستفيد منها الأجيال المقبلة بدرجة أكبر من استفادة الجيل الحالى فان الوسيلة لتوزيع عبئها بين الجيل الحاضر والأجيال المقبلة تكون بتغطية معظم تلك النفقات بواسطة القروض .

وقد بين ريكاردو أن هذه الفكرة غير صحيحة وأوضح أن تأثير الضريبة غير العادية لا يختلف عن تأثير القرض بالنسبة للجيل الحاضر وللأجيال المقبلة .

ولتوضيح وجهة نظر ريكاردو نفترض أن مكلفا رأس ماله ٥٠٠٠ جنيه وأنه يدر له دخلا سنويا قدره ٢٥٠ جنيها (أى بنسبة ٥٪) وأن أمام الدولة نفقة غير عادية يجب لسدها إما أن تفرض ضريبة غير عادية بمعدل ٢٠ ٪ من رأس المال أو تصدر قرضا بفائدة ٥ ٪ .

فاذا اختارت الدولة الضريبة فان نصيب المكلف المذكور فيها يكون ١٠٠٠ ج ويصبح رأس ماله بعد دفع الضريبة ٤٠٠٠ جنيه ويقل دخله نتيجة لذلك إلى ٢٠٠ جنيه وينقل إلى أعقابه رأس مال قدره ٤٠٠٠ ج وهذا المبلغ يعطيهم دخلا قدره ٢٠٠ ج .

أما إذا اختارت الدولة القرض فان رأس مال المكلف المذكور يظل ٥٠٠٠ ج ولكن الدولة لكى تدفع فوائد القرض تفرض ضريبة عادية بمعدل ١ ٪ من رأس مال كل مكلف . ويكون نصيب المكلف المذكور فيها ٥٠ ج

أى أن صا فى دخله يصبح ٢٠٠ ج وفى هذه الحالة ينقل إلى أعقابه رأس مال ٥٠٠٠ ج يغل دخلا قدره ٢٥٠ ج تخصم منه ضريبة عادية مقدارها ٥٠ ج ويكون الباقى ٢٠٠ ج .

يتضح من ذلك أن دخل المكلف المذكور ودخل أعقابه من بعده أصبح ٢٠٠ ج ، سواء فرضت الدولة ضريبة غير عادية على رأس المال، أو أصدرت قرضاً لتغطية النفقات غير العادية ، فالنتيجة واحدة فى كلتا الحالتين .

٣٨١ — وقد أخذ برأى ريكاردو كثير من علماء المالية العامة . غير أنه مع بساطته ووضوحه لا يستقيم إلا إذا توافرت عدة شروط قد لا تتحقق فى الحياة العملية ، من ذلك :

(١) — أن يكون سعر استثمار رأس المال يساوى سعر فائدة القرض تماماً ، ٥ ٪ مثلا .

(٢) — أن تكون الضرائب العادية ، التى تفرض للحصول على المبالغ اللازمة لدفع فوائد القرض ضرائب مباشرة ، لأن الضرائب المباشرة وحدها هى التى تؤثر فى قيمة المادة الخاضعة للضريبة .

(٣) — أن يظل استهلاك المكلفين ونشاطهم الانتاجى على ما هو عليه قبل فرض الضريبة غير العادية ، أو اصدار القرض ، ولكن الواقع غير ذلك : لأن فرض ضريبة غير عادية يدفع المكلفين إلى انقاص استهلاكهم وزيادة نشاطهم الإنتاجى ، لتعويض بعض ما فقدوه بدفع الضريبة ، وتكون النتيجة أن رأس المال الذى ينتقل إلى الجيل المقبل ينقص بأقل من مقدار الضريبة غير العادية ، أما القرض فليس له مثل هذا الأثر . ولهذا لا يمكن القول بأن القرض والضريبة غير العادية سيان بالنسبة للجيل المقبل ، بل على العكس يمكن القول بأن الضرائب غير العادية تميل إلى أن تكون وطأتها أشد على الجيل الحالى منها على الجيل المقبل .

ومن جهة أخرى ، بينما الضريبة غير العادية (إذا تركنا جانباً تأثيرها فى

تقليل الاستهلاك وتنشيط الإنتاج) تحدث للدخل ورأس مال الجيل الحاضر والجيل المقبل ضرراً لا يمكن اصلاحه ، فان القرض يحدث على العكس ضرراً قد يخف أثره بمروره الزمن إذ يمكن تبديل القرض الأصلى بقرض آخر أقل فائدة مما يجعل عبء القرض — من هذه الوجهة — على الجيل المقبل فى النهاية ، أخف من عبء الضريبة غير العادية .

يتضح مما سبق أن الضرائب غير العادية إذا كانت أشد وطأة من بعض الوجوه على الجيل الحاضر منها على الجيل المقبل ، فانها من وجوه أخرى تميل إلى أن تكون أشد على الجيل المقبل منها على الجيل الحاضر .

٣٨٢ — **والخلاصة** أنه ليس صحيحاً أن الضرائب غير العادية يقع عبؤها على الجيل الحاضر دون المقبل ، وأن القروض يقع عبؤها على الجيل المقبل دون الحاضر . ولا أن الضرائب غير العادية والقروض سواء من حيث عبؤها على الجيل الحاضر والجيل المقبل ، والصحيح أن كلا من الجيلين يحس عبء الضريبة غير العادية والقروض ولكن بدرجات تختلف باختلاف ظروف الاقتراض والاستثمار ، ومدى الالتجاء إلى كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة للحصول على ما يلزم لخدمة القرض .

ولما كان عبء النفقات غير العادية يقع لا محالة على الأجيال القادمة، سواء سددت بواسطة الضرائب غير العادية أو بواسطة القروض ، فأنه ينبغى أن يكون صرف تلك النفقات فيما تدعو إليه حاجة ملحة ، وفى وجوه منتجة تستفيد منها الأجيال المقبلة ، كالانفاق على حرب دفاعية ، أو اصلاح أراض زراعية ، وإلا كان تحميلهم لعبء النفقات غير العادية فيه تضحية من جانبهم فى سبيل الجيل الحاضر .

§ ٦ — نقد القروض العامة

٣٨٣ — يرى بعض الكتاب أن القروض العامة تغرى الحكومات

بالاسراف والتبذير ، لأنها وسيلة سهلة للحصول على مبالغ ضخمة ، ويضيفون إلى ذلك أن تكرار إصدار الدولة للقروض العامة يؤثر تأثيراً سيئاً على التقدم الاقتصادى للدولة ، وأنه يفتح أمام الأفراد مجالا لاستثمار رءوس أموالهم بطريقة سهلة بعيدة عن المخاطرة ، مما يجعلهم يحجمون عن استثمارها فى المشروعات الصناعية والتجارية التى تستدعى تحمل المخاطر ، والتى يعزى إليها الكثير مما وصل إليه العالم من التقدم الاقتصادى .

ولكن الحقيقة أن القروض العامة لا تقف فى سبيل التقدم الاقتصادى ، ولا تنقص من الثروة القومية ، إلا إذا كانت الأعمال التى سوف تقوم بها الدولة من حصيلة القرض أقل منفعة من الأعمال التى كان من الممكن أن يستغل فيها الأفراد أموالهم لو لم يقرضوها للدولة . يضاف إلى ذلك أن القروض العامة تشجع على الادخار والاستثمار ، لأنها تهىء لمن يتهيب المخاطرة بماله وسيلة سهلة مأمونة لاستثمار ما يدخره ، مما يغريه بعد ذلك بمحاولة تجربة أنواع الاستثمار الأخرى الأكثر ربحاً ومخاطرة ، كسندات وأسهم الشركات الصناعية والتجارية .

القرض فى المالية العامة التقليدية :

٣٨٤ — كان الكتاب التقليديون يرون أن اقتراض الدولة يؤدى إلى نقص رءوس الأموال المعدة للاستثمار الخاص ولذلك عارضوه ، ونصحوا بوجوب تسديد الديون العامة . وبنوا رأيهم على عدة افتراضات أهمها ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم انتاجية الانفاق الحكومى ، وأن العمالة كاملة . فقرر آدم سمث أن اقتراض الدولة يترتب عليه نقص رءوس الأموال المتاحة للأفراد ، وأن الدولة بقيامها بالاستثمار لا تكمل الاستثمار الخاص ولكنها تنافسه . وقال ريكاردو إن انفاق الدولة يكون على حساب الاستثمار الخاص المنتج ، ولذلك يرى أن على الدولة إذا اضطرت إلى انفاق غير عادى أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقال ساى (Say) إن الدولة تنفق ما تقترضه فى أغراض استهلاكية ، بينما ينفق الأفراد

ما يقترضونه فى أعمال منتجة . وعند جون استيورات ميل (J. S. Mill) يصح اقتراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقترضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقتراض الدولة من المدخرات الإضافية ، أو كان سبباً فى إنشاء المدخرات ، أو إذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة .

القرض فى المالية العامة الحديثة :

٣٨٥ — أما الكتاب المحدثون الذين تأثروا بآراء كينز (J. M. Keynes) فيختلفون فى نظرتهم إلى الاقتراض العام عن الكتاب التقليديين اختلافاً تاماً. فغير صحيح عندهم افتراض العمالة الكاملة كحالة عادية للمجتمع الرأسمالى ، وهم يرون أن الاستثمار الفردى فى تقلب مستمر ، تبعاً لما يطرأ من تغير على العلاقة بين سعر الفائدة وبين الكفاية الحدية لرأس المال . ومن ثم كانت ضرورة تدخل الدولة للمحافظة على مستوى الطلب الفعلى بما يؤدى إلى العمالة الكاملة ، ولذا فان تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض منتج ويؤدى إلى زيادة الدخل القومى،وهذا فضلا عن أن الأفراد قد يهملون استثمار أموالهم فى نواح تعد حيوية بالنسبة للمجتمع ، وبذا يتعين على الدولة القيام به .

وبينما كان الكتاب التقليديون يقولون بوجوب العمل على تسديد الديون العامة فان الكتاب المحدثين يرون أن التسديد ليس أمراً ضرورياً ، بل منهم من لا يقرونه مثل لرنر (Lerner) .

وفى مقدمة الأحوال التى يبرر الاقتراض فيها فى عصرنا الحاضر فترات الكساد عندما يكون الاقتصاد القومى دون مستوى العمالة الكاملة ، وفى حالة الحرب . أما فى فترات الرخاء فينبغى الاعتماد على الضرائب ، وبخاصة إذا بلغ الاقتصاد القومى حالة العمالة الكاملة ، ففى أوقات الكساد يساعد اتباع سياسة الاقتراض على استيعاب الأيدى العاملة العاطلة دون اتجاه إلى التضخم . أما الالتجاء إلى الضرائب بدل القروض فأنه يؤدى إلى الانكماش بسبب تأثيرها فى الدافع إلى الاستهلاك والاستثمار .

وأفضل وسيلة لتمويل المشروعات العامة فى حالة العمالة الكاملة الضرائب ، لأنها تقتطع من الاتفاق الفردى ما تضعه تحت تصرف الدولة ، ولا يترتب على ذلك تضخم . بخلاف الاقتراض ، فان الالتجاء إليه على نطاق واسع يؤدى إلى التضخم .

وفى الدول المتخلفة اقتصادياً حيث تشيع البطالة المستترة ، وحيث تكثر نواحى الاستثمار الكامنة ، يمكن الاعتماد على القرض لتمويل المشروعات العامة ، وتحقيق مستوى العمالة الكاملة ، أو مستوى مرتفع من العمالة على الأقل كما يمكن استعمال القروض فى القيام باستثمارات طويلة الأجل حتى تتوزع تكاليف المشروعات العامة على أجيال عدة بدلا من إلقائها على عاتق جيل واحـــد .

الفصل الأول

أنواع القروض العامة

المبحث الاول

القروض الإجبارية والقروض الوطنية والقروض الاختيارية

يمكن تقسيم القروض العامة إلى قروض إجبارية ، وقروض وطنية ، وقروض اختيارية .

§ ١ — القروض الاجبارية (١)

٣٨٦ — كان الملوك والأمراء يلجأون إلى القروض الإجبارية فيما مضى كلما احتاجوا إلى الأموال، لأنه لم يكن من السهل عليهم الحصول عليها بواسطة قرض اختيارى، لضعف الثقة فيهم ، وكان الأمير يلزم كل فرد من رعاياه بأن يقدم له على سبيل القرض مبلغاً يتناسب فى الغالب مع ثروته ، ويتعهد له بدفعه بعد مدة، بدون فائدة أو بفائدة قليلة ، ومن أمثلة القروض الإجبارية القروض التى عقدتها فرنسا فى السنوات ١٧٩٣ و١٧٩٥ و ١٧٩٩ و١٨١٥ .

ويعتبر القرض الإجبارى وسطاً بين القرض العادى والضريبة . ويعيبه ما يعيب الضرائب غير العادية ، دون أن تكون له مزاياها ، فهو إجبارى كالضريبة غير العادية، وتستعمل فى تحديد نصيب كل فرد من القرض ذات العناصر التى تستعمل فى تحديد نصيبه من الضريبة غير العادية . يضاف إلى ذلك أنه، على العكس من الضريبة غير العادية، يثقل المالية العامة بأعباء الفوائد ورأس المال ، ولهذه الأسباب أهمل هذا النوع من القروض العامة وحلت

---

(١) قروض اجبارية : Emprunts forcés بالفرنسية ، و Forced loans بالانجليزية .

محله القروض الوطنية والقروض الاختيارية . غير أنه قد يحدث فى العصر الحديث أن تؤجل الدولة سداد قرض عادى حل ميعاد وفائه ، وذلك بدون موافقة حملة السندات ، مما يضفى على القرض عندئذ صفة الإجبار . كذلك قد تلجأ الدولة إلى القرض الإجبارى فى بعض الظروف الاستثنائية كالحروب ، لا بقصد سد بعض النفقات العامة ، ولكن لتقليل كمية النقود المتداولة ، وذلك لمعالجة التضخم والحد من ارتفاع الأسعار .

وقد لا يصل الأمر بالدولة إلى حد فرض القرض ، وإنما تكتفى بوضع العوائق أمام الائتمان الخاص ، حتى يتجه الأفراد بمدخراتهم نحو القروض العامة ، أو تفرض على الهيئات والشركات استثمار بعض أموالها فى القروض العامة ، ومن هذا القبيل ما قرره القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بالشركات المساهمة . (الفقرة ٥ من المادة ١٤ المضافة بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٩) من تخصيص ٥ ٪ من صافى أرباح الشركة لشراء سندات حكومية(١).

§ ٢ — القروض الوطنية(٢)

٣٨٧ — أعتادت الدول فيما مضى أن تستثير عاطفة الوطنية فى أفراد رعاياها ، ليقبلوا على إقراضها ما تحتاج إليه من أموال ، فتعلن أن تلك المبالغ ضرورية لانقاذ المالية العامة ، أو للدفاع عن الوطن ، إذا أريد استخدامها فى تمويل حرب مثلا . وكان الحكام يعتقدون أنهم بمثل هذه الأقوال يحصلون بسهولة على الأموال المطلوبة ، وبسعر فائدة أقل من السعر السائد ، ولهذا

---

(١) وذلك بعد توزيع ربح لا يقل عن ٥ فى المائة من رأس مالها على المساهمين ، ولا يسرى هذا الحكم إلا بالنسبة للشركات التى تسمح أرباحها بتجنيب هذا القدر أو بمقدار ما يسمح به رصيد أرباحها . على أن هذا القيد قد ألغى عند تعديل هذه الفقرة بمقتضى القرار بقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦١ الذى نص على توزيع الأرباح — بعد خصم خمسة فى المائة منها لشراء سندات حكومية — بواقع ٧٥ ٪ للمساهمين ، و ٢٥ ٪ للعاملين بالشركة .

(٢) قروض وطنية Emprunts patriotiquer بالفرنسية ، و Patriotic loans بالانجليزية .

فان القروض ، التى أطلق عليها القروض الوطنية لهذا السبب ، تتميز بأن سعر فائدتها أقل من السعر السائد فى السوق ، مما يوفر على الخزانة جزءاً من المبالغ التى تدفع فوائد ، ولا تنجح هذه القروض بوجه عام ، لأن الأفراد لا يهتمون فى القروض بغير الجانب المالى ، ولذلك فان النوع الوحيد من القروض الذى يعطى نتائج مرضية وبخاصة إذا كانت المبالغ المراد اقتراضها كبيرة هو القرض الاختيارى .

§ ٣ — القروض الاختيارية العادية (١)

٣٨٨ — فى هذا النوع من القروض العامة لا تطالب الدولة الأفراد بأية تضحية اقتصادية بدافع من الوطنية ، ولكنها تعرض عليهم عملية مجزية ، وتتركهم أحراراً فى الاكتتاب فى القرض بالقدر الذى يريدون . ولكى تتمكن الدولة من الحصول على المبلغ الذى تريد اقتراضه يجب عليها أن تراعى الظروف السائدة فى سوق المال . وتتميز القروض الاختيارية عن القروض الوطنية بأن سعر فائدتها مساو أو لا يفترق كثيراً عن السعر الجارى للفائدة ، وهذا النوع هو الغالب فى القروض العامة فى العصر الحديث .

المبحث الثانى
الدين السائر والدين المثبت

٣٨٩ — تنقسم القروض الاختيارية إلى عدة أنواع تختلف باختلاف مدى حاجة الدولة إلى الأموال :

(١) فاذا كانت حاجة الدولة إلى الأموال موقتة ، بأن كانت الميزانية متوازنة ، ولكن استلزم الأمر صرف نفقات قبل جباية ما يكفى لتغطيتها من الإيرادات (أى إذا كان هناك ما يعرف **بالعجز النقدى** وهو عجز موقت) فان الدولة تصدر لتغطيته ما يعرف بأذون الخزانة العادية .

---

(١) قروض اختيارية Emprunts volontaires بالفرنسية ، و Voluntary loans بالانجليزية .

(ب) وإذا احتاجت الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية (وهو ما يعرف بالعجز المالى) أو القيام بمشروعات انتاجية، أو لتمويل حرب ، فانها تصدر سندات بعيدة الاستحقاق .

(ج) وقد تحتاج الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية ، ولكنها تجد أن ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض بعيد الاستحقاق فتصدر ما يعرف بأذون الخزانة غير العادية .

ويطلق على الدين القصير الأجل الذى تمثله أذون الخزانة العادية و الأذون غير العادية: « الدين السائر »،وعلى الدين الطويل الأجل أو متوسطه والذى تمثله السندات : « الدين المثبت » .

المطلب الاول

الدين السائر

٣٩٠ — يتكون هذا الدين ، كما سبق ، من مجموع القروض التى تصدرها الدولة لسد حاجة نقدية موقتة للخزانة العامة،أو لتغطية عجز حقيقى للميزانية ، أو لغير ذلك من الأسباب ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، كأن يكون سعر الفائدة وقت إصدار القرض مرتفعاً وينتظر انخفاضه فى وقت قريب . ومجموع الدين السائر ليس ثابتاً بل يتغير كثيراً فى مدة قصيرة (١). وهذا هو السبب فى اطلاق اسم الدين السائر أو الطافى عليه (٢) وينشأ الدين السائر فى الحالة الأولى

---

(١) وقد توسعت بعض الدول فى الدين السائر وبخاصة بعد الحرب العالمية الأولى ، فبلغ الدين السائر فى فرنسا فى سنة ١٩٠٦ ما يقرب من نصف دينها الداخلى كله ، بينما كان ١/٧ (سبعه) فى سنة ١٩٣٨ . أما فى انجلترا فقد بلغ ربع دينها الداخلى فى سنة ١٩٠٦ .

(٢) الدين السائر أو الطافى : Dette flottante بالفرنسية ، و floating debt بالانجليزية .

باصدار أذون الخزانة العادية . وفى الحالة الثانية باصدار أذون الخزانة غير العادية .

§ ١ — أذون الخزانة العادية

٣٩١ — أذون الخزانة العادية(١) نوع من السندات الإذنية تصدرها الدولة وتتعهد فيها بأن تدفع مبلغاً معيناً فى تاريخ معين لاحق .

ويرجع العجز الموقت فى الخزانة الذى تستعمل أذون الخزانة فى سده، إلى أنه لا يوجد دائماً تطابق زمنى بين الإيرادات والمصروفات ، فهناك مصروفات تتركز فى بعض شهور السنة المالية ، كفوائد الديون العامة . وأخرى موزعة توزيعاً منتظماً على شهور السنة، كرتبات العاملين. أما الإيرادات فلها، هى الأخرى ، توزيعها الخاص بها الذى قد لا يطابق التوزيع الشهرى للمصروفات ولهذا كانت هناك أشهر تزداد فيها الإيرادات على المصروفات ، وأخرى تزداد فيها المصروفات على الايرادات ، فاذا سبقت الأشهر التى تزداد فيها الإيرادات الأشهر التى تزداد فيها المصروفات فلا صعوبة ، أما إذا حدث العكس فان الدولة تجد نفسها فى حاجة موقتة إلى الأموال ، ولمعالجة هذا الموقف تصدر أذوناً عادية على الخزانة . فأذون الخزانة تعتبر كحلقة تصل بين فترتين من السنة المالية، تتميز احداهما بنقص الايرادات ، وتتميز الأخرى بزيادتها. ولهذا السبب فان أذون الخزانة تصدرها دولة ميزانيتها متوازنة ، أى أن جميع إيراداتها تغطى جميع مصروفاتها ، ويكون فى امكان الخزانة تسديد جميع الأذون التى احتاجت إلى إصدارها ، ولهذا كانت أقصى مدة لهذه الأذون هى مدة الميزانية أى سنة . وتصدر أذون الخزانة عادة لمدة ثلاثة أشهر ، وقد تصدر لمدة أربعة أو ستة أو تسعة أو اثنى عشر شهراً على الأكثر .

ومجموع ما يطرح منها للاكتتاب ليس ثابتاً بل يتغير باستمرار تبعاً لحاجة الخزانة . ولما كان من غير المستطاع أن يحدد مقدماً مقدار الدين الذى

---

(١) أذون الخزانة العادية: Bons du Trésor بالفرنسية، و Treasury Bills or Certificates بالانجليزية .

تمثله الأذون التى ستصدر أثناء السنة ، فليس من الممكن تحديد مجموع الفوائد اللازم دفعها. ولهذا السبب، ولأن المقصود هو الحصول على أموال لسد الحاجة المؤقتة للخزانة،لا لسد عجز فى الميزانية، فان فوائد هذه الأذون لا تدرج فى الميزانية عند بدء السنة المالية .

٢٩٢ – وأذون الخزانة ذات فئات كبيرة، وتتميز بانخفاض سعر فائدتها لقصر أجلها (١) ، وبأن الدولة تستطيع بواسطتها الوصول إلى موارد لا يمكن أن تصل إليها عن طريق السندات الطويلة الأجل ، إذ يفضل أصحاب المشروعات والبنوك أن يستثمروا فيها الأموال التى تفيض لديهم موقتاً ، بدلا من تركها عاطلة ، لما تتمتع به من سيولة ، ولتعرضها لأقل قدر من الخسائر الرأسمالية ، يضاف إلى ذلك أنها أداة طيبة لتنفيذ سياسة السوق المفتوحة .

على أن أذون الخزانة لا تخلو من عيوب ، فهى تؤدى إلى تحمل الدولة بأعباء جديدة إذا ما ارتفعت أسعار الفائدة ، نظراً لسرعة حلول آجال الأذون وتواليها ، هذا إلى أن ما لها من سيولة كبيرة ليس فى صالح الرقابة على التضخم .

وقد تطورت أذون الخزانة فى بعض الدول وأصبحت تستعمل للحصول على إيرادات لأغراض مختلفة ، وصارت تصدر بفئات متوسطة وصغيرة ، إلى جانب الفئات الكبيرة، لتتيح لجمهور المدخرين الاكتتاب فيها. وأطلق عليها أسماء رنانة كأذون الدفاع الوطنى ، وأذون الادخار ،وأذون التحرير ، كما حدث فى فرنسا ، حيث بلغ ما بيد الجمهور منها فى آخر آخر سنة ١٩٥٤ ٣٨,٥٪ والباقى اكتتبت فيه البنوك وشركات التأمين وصناديق الإيداع ، ولا يطالب حملتها فى الغالب عند حلول ميعاد استحقاقها بمبالغهم ،وإنما يعيدون توظيفها فى الأذون الجديدة .

(١) لا تحتوى أذون الخزانة على كوبونات ، بل تخصم الفوائد من قيمتها الاسمية عند الاكتتاب فيها .

أذون الخزانة فى مصر :

٣٩٣ — أذون الخزانةمعروفة فى مصر ، ولكنها لا تستعمل فى سد عجز مؤقت للخزانة العامة ، وإنما تستعمل فى الوقت الحاضر لتمويل محصول القطن والمحصولات الأخرى التى تشتريها الحكومة ، وفى تمويل المشروعات الإنتاجية التى تقوم بها الدولة ، ولتغطية المصدر من أوراق البنكنوت (القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون البنوك والائتمان ، م ٩ ، والقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥) .

§ ٢ — أذون الخزانة غير العادية

٣٩٤ — تستخدم أذون الخزانة غير العادية (١) ، كما سبق ، فى تغطية عجز حقيقى للميزانية ، أو لغير ذلك من الأغراض ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق . وتستحق السداد بعد سنتين أو ثلاث أو خمس سنوات على الأكثر .

والفرق بين أذون الخزانة العادية والأذون غير العادية أن ميعاد استحقاق الأولى لا يتجاوز السنة ، بينما يتجاوز ميعاد استحقاق الثانية السنة ، بشرط ألا يتجاوز خمس سنوات وإلا أصبحت سندات دين مثبت مهما كان الاسم الذى يطلق عليها .

ومصير هذا النوع من الديون فى الغالب التثبيت عندما تتحسن ظروف سوق المال ، فتصدر الدولة عندئذ قرضاً طويل الأجل بمبلغ القرض المراد تثبيته وتدعو حملة الأذون إلى الاكتتاب بأذونهم فى القرض الجديد . كما تدعو غيرهم إلى الاكتتاب النقدى ، وتسدد من الاكتتاب النقدى أذون من لا يرغب فى التثبيت .

من هذا يتضح أن أذون الخزانة غير العادية هى وسيلة للتمهيد لاصدار سندات قرض مثبت .

---

(١) أذون خزانة غير عادية : Bons du Trésor extraordinaires بالفرنسية و Treasury Notes بالانجليزية .

وقد استعملتها الدول أثناء الحربين العالميتين لتمويل الحرب. واستعملتها مصر فأصدرت فى سنة ١٩٣٣ نوعين من الأذون :

(الاول) — اذون بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات بسعر ٤ ٪

(الثانى) — أذون بمبلغ ٢,٥ مليون جنيه لمدة ١٠ سنوات وبسعر ٤,٥٪ .

وذلك لتسوية الديون العقارية المستحقة للبنوك على الملاك الزراعيين . ويعتبر النوع الأول فقط أذوناً غير عادية بخلاف النوع الثانى فيعتبر سندات دين مثبت .

المطلب الثانى

الــــدين المثبت

٣٩٥ — الدين المثبت(١) ويطلق عليه أيضاً فى بلاد القارة الأوروبية « الدين المسجل »، يشمل جميع الديون التى لأجل طويل أو متوسط أو قصير. ولهذه الديون نظامها الخاص فى المالية العامة . وتدرج المبالغ اللازمة لدفع فوائدها ضمن المصروفات العادية للميزانية. والاسم الفرنسى (dette consolidée) يرجع إلى ما جرت عليه العادة فى انجلترا من تخصيص اعتمادات معينة لخدمة الديون المختلفة، ضمت فى نوع واحد من الاعتمادات فى عهد الملك جورج الثالث، اطلق عليه اسم الاعتماد الدائم : (Consolidated Fund) يدرج فى الميزانية ، ولكن لا يناقشه البرلمان كل سنة . أما تسميته بالدين المسجل (inscrite) فيرجع إلى أنه يكتب فى السجل الأكبر للدين العام الذى أنشىء فى دول القارة الأوربية بعد الثورة الفرنسية وحولت بواسطته ديون الملك إلى ديون على الدولة .

٣٩٦ — والدين المثبت إما أن يكون قابلا للتسديد (remboursable) أو غير قابل له ويسمى هذا الأخير بالدين المستديم أو المؤبد (perpetuelle) والأول تعقده الدولة مع التزامها برد المبلغ المقترض فى مواعيد معينة .

---

(١) الدين المثبت : Dette consolidée ou inscrite بالفرنسية ، و funded Debt بالانجليزية .

أما الثانى فتصدره دون أن تلتزم بتسديده ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق فى التسديد عندما تريد . وتأخذ على عاتقها دفع الفوائد فى ميعاد استحقاقها . وهذا النوع الأخير من القروض أى القروض غير القابلة للتسديد ، متاح للدولة دون الأفراد والهيئات الخاصة ، لأن الدولة دائمة بخلاف الأفراد والهيئات الخاصة . وترجع نشأته إلى القرون الوسطى ، عندما كان القرض بفائدة محرماً فلجأت الدولة إلى هذا النوع على اعتبار أنه ليس قرضاً ، لأن الدولة لا تلتزم برد المبلغ الذى تأخذه ، ولكن على اعتبار أنه خدمة تؤدى للدولة وتكافىء الدولة عليها بدفع مبلغ بسيط هو فى الحقيقة فائدة الدين .

والدين المثبت القابل للتسديد معروف فى مصر . أما الدين المؤبد فلم تستعمله .

المبحث الثالث

القرض الداخلى والقرض الخارجى

٣٩٧ – القرض الداخلى (١) هو القرض الذى تعقده الدولة داخل بلادها ، أما الخارجى (٢) فهو الذى تعقده فى الأسواق الخارجية .

ويتجه التفكير إلى الاقتراض من الخارج عادة عندما يكون سعر الفائدة فى الخارج أقل من سعرها فى الداخل ، إذ تستفيد الدولة من الاقتراض من الخارج لأنها توفر الفرق بين سعر الفائدة فى الخارج وسعرها فى الداخل . كما يستفيد الاقتصاد الوطنى لأن الدولة باقتراضها من الخارج لا تحرمه من رؤوس الأموال اللازمة له .

وتتسلم الدولة التى تقترض من الخارج مبلغ القرض فى صورة سلع وخدمات ، وتدفع الفوائد وأصل الدين ، عند حلول ميعاد دفعه ، فى شكل سلع وخدمات غالباً .

---

(١) قرض داخلى: Dette intérieure بالفرنسية، و Internal Debt بالانجليزية .

(٢) قرض خارجى: Dette extérieure بالفرنسية External Debt, بالانجليزية

٣٩٨ — ولا تبقى سندات القرض الخارجى فى الدولة التى أصدرت فيها، بل تنتقل من دولة إلى أخرى، وتعود فى الغالب شيئاً فشيئاً إلى الدولة التى أصدرتها ، إذا كانت من الدول المتقدمة اقتصادياً ، لأن الادخار يزداد فيها وتكثر الأموال المعدة للاستثمار ، فينخفض سعر الفائدة، وتبحث المدخرات الجديدة عن وجوه الاستثمار التى تأتى بربح وفير ، وتتجه نحو سندات القرض العام ، فترتفع أثمانها فى الداخل مما يغرى مالكيها فى الخارج بارسالها إلى الدولة لبيعها فيها .

والواقع أن القرض الخارجى قد يتحول إلى قرض داخلى إذا اشترى سنداته الأفراد والهيئات فى الدولة التى أصدرته . كذلك قد يتحول القرض الداخلى إلى قرض خارجى إذا اشترى سنداته أصحاب رؤوس الأموال خارج الدولة .

٣٩٩ — ويستلزم إصدار القرض فى الخارج غالباً إعطاء ضمانات للمقرضين لسداد الفوائد وأصل الدين ، وتأمينهم ضد خطر انخفاض العملة ، بالنص على دفع الفوائد وأصل الدين بعملة قوية كالدولار أو بالذهب .

٤٠٠ — وتعقد القروض الخارجية عادة مع البنوك الأجنبية الخاصة وقد تعقد فى بعض الأحوال الاستثنائية بين الحكومات كما حدث أثناء وبعد الحربين العالميتين بين الدول المتحالفة ، أو مع هيئات دولية كالبنك الدولى للانشاء والتعمير (١) وهيئة التنمية الدولية(٢).

---

(١) أنشىء البنك الدولى للانشاء والتعمير فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٥، لأقراض الدول الأعضاء والأقاليم التابعة لها سياسياً ، والمؤسسات الاقتصادية الخاصة الكائنة بها لتنفيذ مشروعات التعمير ، واعانة النهضات الصناعية ، وتنمية الموارد الاقتصادية ، كما أنه يضمن سداد القروض الخاصة المعقودة للاغراض السابقة . وتعين كل دولة من الدول الأعضاء فى البنك محافظاً ونائباً له . ويتكون من المحافظين مجلس تتركز فيه سلطات البنك ، ويجتمع مرة كل عام . وقد فوض المحافظون أغلب سلطاتهم إلى مديرين تنفيذيين . وللبنك مدير عام يختاره المديرون التنفيذيون وتعاونه هيئة دولية من الموظفين . ومركز البنك بمدينة واشنطن .

(٢) اقترح البنك الدولى للانشاء والتعمير فى أكتوبر سنة ١٩٥٩ انشاء =

٤٠١ — ومما يعيب القروض الخارجية أنها قد تجر وراءها وبخاصة بالنسبة للدول الصغيرة ذات المالية المعتلة نتائج سياسية قد تمس سيادتها أو تحد من استقلالها، كالتدخل فى شئونها، أو ربط مصيرها الاقتصادى والسياسى بالدولة الدائنة ، أو فرض تحالف عسكرى معها ، أو اشتراط انفاق الأموال المقترضة فى وجوه معينة تفيد الدولة المقرضة ، كتحسين طرق المواصلات والموانى فى الدول المنتجة للبترول مثلا .

= هذه الهيئة الدولية الجديدة،وأنشئت فى سبتمبر سنة ١٩٦٠ ويشرف على ادارتها رجال البنك ورأس مالها بليون دولار ، وغرضها اعطاء الدول الاعضاء القروض التى تحتاج إليها بسعر فائدة أقل من البنك الدولى ، وبشروط أسهل من شروطه ، وتشترك الدول الصغيرة بنصيبها فيها بنسبة من عملاتها المحلية ، وتعيد دفع القروض بالعملة المحلية أيضاً. بهذا تتمكن هذه الدول الصغيرة من الحصول على العملات الصعبة لقيام صناعاتها الكبيرة بفائدة بسيطة . وأهمية هذه المؤسسة الغاء الالتزامات السياسية التى تصحب تقديم القروض إلى الدول الصغيرة التى تحتاج اليها ، وخاصة أن القروض تأتى دائماً من الدول الكبرى التى تعمل على التدخل فى شئون الدول الصغرى .

وقد اشتركت الجمهورية العربية المتحدة فى هذه الهيئة وبلغ نصيبها فى رأس مالها ٦,٠٣٠,٠٠٠ دولار أمريكى (قرار بقانون رقم ٢٧١ لسنة ١٩٦٠).

و ينبغى عدم الخلط بين هيئة التنمية الدولية هذه وبين هيئة دولية أخرى هى « المؤسسة المالية الدولية » التى أنشئت فى ٢٤ يوليه سنة ١٩٥٦ ،كفرع مرتبط بالبنك الدولى ، ثم أصبحت وكالة متخصصة تابعة للامم المتحدة فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٧ . ومع ارتباطها الوثيق بالبنك المذكور إلا أنها تعتبر هيئة مستقلة ، وأموالها منفصلة عن أموال البنك ، وتستثمرها فى المشروعات الانتاجية الأهلية فى الدول المنتمية إلى عضويتها ، لا سيما التى لم تستكمل نموها الاقتصادى، بالتعاون مع رؤوس الأموال الخاصة (وبدون ضمان من الحكومات) فى الأحوال التى لا تتوفر فيها رءوس أموال خاصة كافية وبشروط معتدلة وعضويتها مقصورة على الدول الأعضاء فى البنك الدولى للانشاء والتعمير . ويتولى جميع السلطات فيها مجلس المحافظين ، ويتكون من محافظى البنك الدولى ونوابهم الذين يمثلون دولا أعضاء فى المؤسسة فى الوقت ذاته . ومجلس المديرين ويتألف من المديرين التنفيذيين للبنك الذين يمثلون دولا أعضاء فى المؤسسة فى نفس الوقت أيضاً . ويختار هذا المجلس مدير المؤسسة . ومقرها مدينة واشنطن ورأس مالها مائة مليون دولار .

الفصل الثانى

العمليات الخاصة بالدين العام

المبحث الاول
إصدار القروض العامة

§ ١ — ضرورة إذن البرلمان لاصدار القرض

٤٠٢ — يعتبر القرض فى الدول الدستورية الحديثة من الاجراءات المالية التى تستلزم إذن البرلمان ، إما بنص فى الدستور ، أو بحكم العرف الدستورى ، وينص الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤ (م ٧٢) . كما كان ينص كل من دستور ١٩٥٨ (م ٢٩) و ١٩٥٦ (م ٩٦) على أنه « لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة » كذلك كانت م ١٣٧/١ من دستور ١٩٢٣ تنص على أنه « لا يجوز عقد قرض عمومى ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان » .

ويصدر الإذن البرلمانى فى شكل قانون ولكنه ليس قانوناً من الناحية الموضوعية لأنه لا يحتوى على قواعد قانونية عامة آمرة .

٤٠٣ — ويبرر تدخل البرلمان فى عملية القرض بما يأتى :

أولا — أن المناقشة البرلمانية أفضل وسيلة تكفل العلانية للقرض ، وللأسباب التى دعت إليه وشروطه وما يوجه إليه من نقد . ومدى حاجة الدولة إلى النفقات المزمع الاقتراض لسدها .

ثانياً — إن إذن البرلمان بالقرض يزيد فى ثقة أصحاب الأموال فى الائتمان العام ويساعد على نجاح القرض .

ثالثاً — أن حق البرلمان فى اعتماد القروض نتيجة حتمية لحقه فى تقرير الضرائب، لأن سداد الفوائد وأصل الدين يقتضى الاحتفاظ بالضرائب الموجودة أو تقرير ضرائب جديدة.

رابعاً — لأنه لو جاز للحكومة عقد قرض دون إذن البرلمان ، لأمكنها التهرب من رقابة البرلمان لها، بعدم التجائها للضريبة واعتمادها على القرض ولو إلى حين.

٤٠٤ — ويشترك كل من البرلمان والحكومة فى عملية القرض ، ويختص البرلمان بتقرير شروط القرض الأساسية: كمبلغ القرض ، والمزايا التى تمنح للمقرضين (كالسعر الأقصى للفائدة ، والسعر الأقصى لجائزة السداد ، والاعفاءات المالية) ، وأجل القرض (مؤبد أو لأجل طويل أو متوسط أو قصير) . أما الحكومة فتختص بالشروط الثانوية كتحديد سعر الفائدة وشروط وتاريخ ومكان الإصدار ... الخ .

ويلاحظ أن أذون الخزانة العادية، التى تصدر لأجل قصير جداً لتغطية العجز النقدى المؤقت للخزانة، لا تحتاج إلى إذن البرلمان ، لأن المراد منها هو تغطية النفقات العامة، انتظاراً لتحصيل الضرائب المتأخرة جبايتها . أما إذا قصد بها اصدار قروض حقيقية فتحتاج إلى إذن من البرلمان ، ومن هذا القبيل الأذون التى تصدرها الحكومة فى مصر حالياً لتمويل المشروعات الإنتاجية، إذ أنها تصدرها بمقتضى قانون هو القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥.

٤٠٥ — وإذا أصدرت الحكومة قرضاً دون إذن البرلمان فالقاعدة أنه يعتبر باطلا من الوجهة القانونية، ولكن من مصلحة الدولة من الوجهة السياسية عدم التمسك بالبطلان وإلا أضرت بالثقة بها وبالائتمان العام . فلا تستطيع بعد ذلك عقد قرض . بل قد تهبط أسعار سندات ديونها الأخرى فى الأسواق المالية ، خوف إعلان بطلانها هى أيضاً فى المستقبل . ولذلك يحسن أن يجيز البرلمان القرض بصفة لاحقة ، ويطبق المسئولية الوزارية سياسياً أو جنائياً أو مدنيا طبقاً لما يقرره دستور كل دولة .

§ ٢ — القرض من الوجهة القانونية .

٤٠٦ — يعتبر القرض من الوجهة القانونية **عقدا من العقود الادارية ،** تسرى عليه كافة القواعد والأحكام التى تسرى على تلك العقود . وتنشأ عنه حقوق والتزامات مالية بالنسبة إلى كل من الدولة والمقرضين ، لا يجوز المساس بها . فنفقات خدمة الديون العامة نفقات إلزامية لا يملك البرلمان قانوناً أن يرفض الاعتمادات اللازمة لها، ولا أن يعدل من جانبه وحده الشروط المنصوص عليها فى عقد القرض. وهذه الصفة الإلزامية لعقود القروض العامة تعترف بها جميع الدول الحديثة ، ففى انجلترا والولايات المتحدة تقرر لنفقات خدمة الدين اعتمادات دائمة، لا يناقشها البرلمان سنوياً ، كما أنها ضمان للاقبال على الاكتتاب فى القرض لما تبثه من الثقة فى النفوس .

ولا يمكن التعلل بأن القرض صدر بقانون وأن ما يقرره قانون قد يمحوه أو يعدله قانون آخر .

(أولا) لأن القانون الذى يأذن بعقد القرض هو مجرد شرط لتمكين الحكومة من الاقتراض ، فهو أمر يخصها وحدها .

(ثانياً) لأن القرض عقد فى جوهره ، يتم بتقابل الايجاب من وزير الخزانة والقبول من المكتتب فى القرض .

(ثالثاً) لأن صدور قانون يعدل شروط العقد الواردة فى قانون سابق، أو يقرر سقوط الالتزام المتولد عن العقد ، لا يمحو حق الدين المترتب فى ذمة الدولة . وأن كان يعطل تنفيذه ، وتعطيل التنفيذ يرجع إلى أن المحاكم لا تستطيع إلا أن تطبق القانون المعدل لشروط العقد أو المسقط للالتزام .

٤٠٧ — على أن هناك من يرى أن القرض عمل من أعمال السيادة ، لأن الدولة قد تقصد منه تحقيق بعض الأغراض السياسية، كتمويل حرب ، مما يسمح لها بالتجاوز عن شروط عقد القرض .

كذلك هنالك من يرى فى القرض عملا تشريعياً ينظمه قانون ، ويجوز أن يعدله أو يلغيه قانون آخر .

كل هذا ينطبق على القروض الاختيارية ، أما القروض الاجبارية فتتم بارادة الدولة وحدها ، مما يقربها من الضرائب .

المبحث الثانى
شروط الاصـــــدار

§ ١ — مبـلغ القـرض

٤٠٨ — يصدر القرض فى الظروف العادية بمبلغ محدد كعشرين مليوناً من الجنيهات مثلا . ويقفل الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وإذا زاد المبلغ المكتتب فيه عن المبلغ المحدد تخفض الاكتتابات بنسبة تغطية القرض . فاذا زاد الاكتتاب عن المبلغ المطلوب خمس مرات مثلا أعطى كل مكتتب سندات بمقدار خمس ما اكتتب به . وفى بعض الأحيان يجرى التخفيض على الاكتتابات الكبيرة ، أما الصغيرة فلا تخفض ، تشجيعاً لصغار المكتتبين .

وقد لا تحدد الحكومة مبلغ القرض ، وإنما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التى تقدم فى خلالها . ويحدث ذلك إذا كانت الدولة فى حاجة إلى أموال كثيرة ، أو إذا خشيت ألا يغطى مبلغ القرض كله إن هى حددته ، فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، وفى مثل هذه الأحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها إذا قدمت فى المدة المعينة .

§ ٢ — سعر الفائدة

٤٠٩ — تراعى الدولة فى تحديد سعر الفائدة حالة السوق المالية ، ومركز ائتمان الدولة ، وضخامة المبلغ المطلوب ، ومدة القرض ، واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التى تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية على قسطين ، كل ستة أشهر قسط ، حتى لا يضار صغار حملة السندات إذا طالت المدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بأمر القرض إذا قصرت .

§ ٣ — سعر الإصـــدار

٤١٠ — إذا كانت قيمة السند الاسمية ١٠٠ جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة قيل إن القرض أصدر بسعر التكافؤ (١) ، أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كثمانين جنيها مثلا ، قيل إن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ (٢) ، أى أن المكتتب يدفع ٨٠ جنيها عند الاكتتاب ،وعند تسديد الدين يتسلم مبلغ ١٠٠ جنيه ، ويطلق على الفرق ، وهو ٢٠ جنيها ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والغرض منها إغراء الجمهور ليقبل على الاكتتاب فى القرض .

وإذا أصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فان سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجارى للفائدة فى السوق ، وهذه الطريقة ضارة بالدولة ، لأنها تجعلها مدينة بأكثر مما تسلمته فعلا ، ولكن المكتتبين يستفيدون منها .

ويفضل الإصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال متوفرة فى السوق بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيراً ، أما فى الأحوال التى تخشى فيها قلة الأقبال على الاكتتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لإغراء الجمهور بالإقبال على الاكتتاب فيه ، وقد استعملت مصر كثيراً طريقة الإصدار بأقل سعر التكافؤ فى أواخر النصف الثانى من القرن الماضى .

§ ٤ — شكل السندات

٤١١ — سندات الدين العام إما أن تكون كلها من فئة واحدة، كأن تكون القيمة الاسمية لكل سند مائة جنيه ، وإما أن تتعدد فئاتها ، بأن يكون بعضها قيمته الاسمية عشرة جنيهات،وبعضها قيمته مائة جنيه،والبعض الآخر قيمته خمسمائة جنيه مثلا ، والأفضل ألا تكون فئات السندات عالية جداً وإلا عاق ذلك تداولها فى أسواق الأوراق المالية ، ولا صغيرة جداً وإلا حلت محل النقود فى التداول .

(١) بسعر التكافؤ Au pair (٢) بأقل من سعر التكافؤ : Au-dessous du pair

ويتصل بكل سند عدد من الكوبونات ، فاذا كانت مدة الدين خمس سنوات مثلا ، وكانت الفوائد تدفع كل ستة شهور ، كان عدد الكوبونات الملحقة بالسند عشرة ، يحمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وعند حلول كل تاريخ استحقاق ينفصل الكوبون الخاص به ويقدم لقبض قيمته من الخزانة العامة ، أو خزانة البنك الذى تعينه الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالباً البنك المركزى .

٤١٢ — وسندات القرض إما أن تكون اسمية أو لحاملها أو مختلطة ، فالسندات الاسمية هى التى يدون اسم مالكها على السند ، وفى سجل خاص بالدين العام ، وتسلم له شهادة بالبيانات المدونة به ، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إثبات ذلك فى سجل الدين العام ، ولا تدفع قيمة كوبوناتها إلا بعد توقيع مالكها على ظهرها بالتسلم ، وفائدة هذا النوع من السندات أنها تكون بمأمن من السرقة والضياع والتلف . أما السندات لحاملها فلا يقيد فيها اسم مالكها ، وتنتقل ملكيتها هى وكوبوناتها بالتسليم باليد ، والسندات المختلطة يكون السند فيها اسمياً ، أما كوبوناته فلحاملها .

§ ٥ — المزايا المالية والضمانات

قد تقرر الدولة مزايا مالية للمكتتبين ، لترغيبهم فى الاكتتاب مثل : جوائز السداد ، وجوائز النصيب ، والإعفاء من الضرائب ، وعدم قابلية الحجز على السندات ، كما قد تؤمنهم ضد خطر انخفاض قيمة النقود .

٤١٣ — أما **جوائز السداد**(١) فقد سبق الكلام عليها ، ويلاحظ أنه ليس من الضرورى لكى يكون هناك جائزة سداد أن يصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فقد تقرر الدولة جائزة سداد وتصدر القرض بسعر التكافؤ ومثال ذلك أن يصدر السند الذى قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه بمائة جنيه ، وتتعهد الدولة بأن تدفع لحامله عند حلول أجل السداد ١١٠ جنيهات فتكون العشرة جنيهات جائزة سداد .

(١) جائزة سداد : Prime de remboursement

٤١٤ — وأما جوائز التصيب(١) فهي جوائز تعطى لبعض أصحاب السندات بطريق القرعة ، مثال ذلك أن يختار عند التسديد سند من السندات بطريق القرعة ويعطى ١٠,٠٠٠ جنيه بدلاً من القيمة الاسمية وهي ١٠٠ جنيه مثلا . أو يختار عدد من السندات بطريق القرعة ، ويعطى جوائز بسيطة متفاوتة إلى جانب الفوائد التي تعطى لجميع السندات ، وقد تكون السندات بدون فوائد ، ولكن يختار بعضها كل سنة بطريق القرعة ويعطى جوائز .

والسندات ذات النصيب لا تستعملها الدول ذات الائتمان القوى وأكثر ما تستعملها البلديات وسعر فائدتها يكون عادة منخفضاً .

الاعفاء من الضرائب :

٤١٥ — تعفى معظم الدول سندات قروضها إما من ضريبة معينة كضريبة القيم المنقولة ، أو من جميع الضرائب الحاضرة ، أو من الضرائب الحاضرة والمستقبلة ، ويعتبر هذا الإعفاء مخالفاً لمبدأ العدالة التكليفية والمساواة بين الممولين وبخاصة فيما يتعلق بالضريبة العامة على الإيراد لكونها تصاعدية ، إذ يعفى الأكثر غنى من مبلغ أكبر نسبياً مما يعفى منه الأقل غنى ، لأن إيراد الأول يخضع في شرائحه العليا لسعر أعلى مما يخضع له إيراد الثانى .

ولكنه يؤدى إلى تسهيل الاكتتاب في القرض والحصول على شروط حسنة وهو لا يتقرر إلا بنص خاص لكل قرض .

وإذا كان الإعفاء مقرراً بعقد القرض فلا يجوز للدولة إلغاؤه من جانبها وإلا اعتبر ذلك اخلالا بالتعاقد . أما إذا كان مقرراً بتشريع خاص ، دون نص بعقد القرض ، فيجوز للدولة إلغاؤه بقانون آخر لاحق ، غير أن هذا الإجراء يضر بالائتمان العام ، وإذا كان الإعفاء قاصراً على الضرائب المقررة وقت إصدار القرض فأنه يجوز للدولة فرض ضريبة عليه في المستقبل ، بشرط أن تكون عامة وليست خاصة بسندات الدين العام وحدها .

وجميع القروض العامة التي أصدرتها مصر لغاية الآن (ماعدا قروض

---

(١) جائزة نصيب : Lot

مجلس بلدى الإسكندرية) أعفيت من الضرائب كلها إلا ضريبة التركات ، غير أن القرض الوطنى الذى أصدر سنة ١٩٤٣ أعفى من ضرائب التركات أيضاً ، على أن ما بقى منه قد حول بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦١ إلى قرض انتاج معفى من جميع الضرائب عدا ضرائب التركات ، بذلك أصبحت جميع القروض العامة بمصر تخضع لضرائب التركات .

قبول السندات فى تسديد بعض الضرائب :

٤١٦ — تقرر بعض التشريعات قبول سندات القروض العامة فى تسديد بعض الضرائب ، أو فى تسديد ثمن بعض ما يشترى من الدولة ، وذلك بدلا من النقود . ومن هذا القبيل ما قرره المشرع المصرى من قبول سندات الحكومة والسندات التى تضمنها الحكومة فى تسديد رسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات (١). ومن قبول سندات الإصلاح الزراعى ممن استحقها من الحكومة لأول مرة أو من ورثته ، فى أداء الضرائب على الأطيان التى لم يسبق ربط ضرائب عليها قبل العمل بقانون الاصلاح الزراعى ، وفى أداء ضريبة التركات ، والضريبة الإضافية على الأطيان المفروضة بموجب قانون الإصلاح الزراعى ، وفى أداء ثمن الأراضى البور التى تشترى من الحكومة (٢).

عدم قابلية السندات للحجز والمعارضة :

٤١٧ — قد تقرر الدولة أيضاً — لإغراء أصحاب رؤوس الأموال بالاكتتاب فى سندات قروضها — عدم قابلية هذه السندات للحجز والمعارضة،

(١) القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ بفرض رسم أيلولة على التركات ، م ١/٤٠ (معدل بالقانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣) والمرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ .

(٢) المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ م ٦ معدلة بالقرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ .

وبهذا لا يستطيع دائن صاحب السند الحجز على السند لاستيفاء حقه من قيمته. ومن التشريعات التي تقرر هذه الحصانة القانونية التشريع الفرنسى منذ سنة ١٧٩٨ ، والتشريع الإيطالى .

ويفرقون فى فرنسا فى العمل بين السندات لحاملها والسندات الاسمية . فالمحاكم العادية — وهى المختصة بالنظر فى منازعات السندات لحاملها — لا تجيز الحجز على الفوائد ، بينما تجيز توقيع الحجز التنفيذى على السند نفسه (أصل الدين) أو الحجز عليه تحت يد الغير الحائز ، وهو عادة مصرف من المصارف وبيعه .

أما السندات الاسمية فلكون ملكيتها لا تنتقل إلا بتدخل الإدارة المالية . باثبات النقل فى سجل الدين العام ، فان وزير المالية — ويعضده فى ذلك القضاء الإدارى — لا يوافق على توقيع الحجز عليها ، ولا يستطيع الدائن بيعها .

غير أن هذا التفسير يجعل الحصانة القانونية للسندات مقررة لصالح الدولة ، لا لصالح حملة السندات ، وقد دعا اليها تهرب المدينين من دائنيهم .

تأمين المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود :

٤١٨ — إن أكثر ما يتعرض له حملة السندات فى العصر الحاضر ، هو خطر التضخم وانخفاض قيمة النقود ، إذ يؤدى إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد ولأصل الدين ، ولتشجيع الأفراد على الاكتتاب فى القرض ، تستطيع الدولة تأمينهم ضد هذا الخطر ، بربط قيمة القرض لا بالنقود ، وانما بقيمة أخرى أكثر ثباتاً كقيمة الذهب ، كما فعلت فرنسا بالنسبة إلى قرض بيناى (Pinay) سنة ١٩٥٢ ، أو بربطها بعملة أجنبية أكثر ثباتاً كالدولار الأمريكى ، كما فعلت فرنسا أيضاً بالنسبة إلى قرض كايو (Caillaux) سنة ١٩٢٥ إذ ربطته بالجنيه الاسترلينى ، وبقرض فانسان أوريول (Vincent-Auriol) سنة ١٩٣٧ ، إذ ربطته بكل من الجنيه الاسترلينى والدولار الأمريكى .

وتستطيع الدولة أن تربط قيمة القرض بالأرقام القياسية لأثمان بعض

السلع ، وهى الطريقة التى استعملتها فى فرنسا بعض المشروعات المؤممة بالنسبة إلى قروضها والمعروفة باسم : (Système de l'indexation) .

توجيه المدخرات نحو القروض العامة :

٤١٩ — ومن جهة أخرى تعمل بعض الدول على توجيه المدخرات نحو القروض العامة ، كأن تفرض حداً أعلى لما تستطيع الشركات والهيئات الخاصة إصداره من سندات ، مما يقلل من منافستها للسندات العامة ، ومن هذا القبيل ما فعلته فرنسا إذا أصدرت فى سنة ١٩٥١ قانوناً منعت به طرح أسهم أو سندات للاكتتاب تزيد قيمتها على خمسين مليوناً من الفرنكات إلا باذن من الحكومة ، وما فعلته ألمانيا فيما بين سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٩ من تحديد إصدار أسهم الشركات الخاصة وتحديد تمويلها الذاتى .

كذلك تلزم بعض الدول المؤسسات التابعة لها كصندوق توفير البريد ، وصناديق التأمين والمعاشات بتوظيف جانب من أموالها فى القروض العامة .

المبحث الثالث

طرق الإصدار

أهم طرق الإصدار أربعة : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفى ، الاكتتاب بالمزايدة ، والإصدار فى البورصة .

§ ١ — الاكتتاب العـــام

٤٢٠ — يتلخص الاكتتاب العام فى أن تعلن الدولة عن القرض ، وتبين شروطه ، والمصالح والبنوك التى تقدم إليها الاكتتابات ، وتدعو الجمهور للاكتتاب فيه ، وتحدد له مدة معينة ، ويتقدم من يريد بطلب اكتتاب يعين فيه عدد السندات التى يرغب فى شرائها ، وقد تشترط الحكومة دفع كل القيمة المكتتب فيها أو نسبة مئوية منها مثل ٢٠٪ ، وبعد اقفال الاكتتاب تحصى المبالغ المكتتب فيها ، وإذا غطى القرض أكثر من مرة خصص لكل مكتتب نسبة معينة ، كما سبق ، ثم يدفع المكتتبون الفرق بين ما سبق دفعه وما خصص

لهم، أو يستردون المبلغ الزائد، ويتسلمون سنداتهم. وخطر طريقة الاكتتاب، العام أن القرض قد لا يغطى كله فيتأثر بذلك ائتمان الدولة، ولذا لا تلجأ إليها الدولة إلا إذا وثقت من تغطية القرض، أو تطرح القرض للاكتتاب العام على عدة دفعات.

§ ٢ — الاكتتاب المصرفى

٤٢١ — يتلخص الاكتتاب المصرفى فى أن تتنازل الدولة لبنك أو لمجموعة من البنوك أو البيوت المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين، وتترك للبنوك الحرية فى إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة، أو فى سوق الأوراق المالية، بالسعر الذى تريده البنوك، وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على كل المبلغ الذى تريد اقتراضه، ولكنها تتنازل عن القرض بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح، وتستعمل هذه الطريقة إذا خشيت الدولة عدم تغطية القرض إذا استخدمت طريقة الاكتتاب العام، واستعمالها نادر فى الوقت الحاضر، وهى تشبه طريقة الالتزام التى كانت مستعملة فيما مضى فى جباية الضرائب (١).

٣ — الاكتتاب بالمزايدة

٤٢٢ — تتلخص هذه الطريقة فى أن تعرض الحكومة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك والبيوت المالية أو عليهم جميعاً. بعد أن تحدد سعراً أدنى للقرض. مثال ذلك أن تحدد سعراً أدنى ٩٥ جنيها للسند الذى قيمته الاسمية ١٠٠ ج، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذى يرغب فى شرائه، وبالسعر الذى يريد الشراء به على ألا يقل عن ٩٥ جنيها. فاذا غطى القرض أكثر من مرة بدأت بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر، ثم لمن يليه، وهكذا حتى تتم تغطية القرض.

وقد تأخذ هذه الطريقة شكل مناقصة فى سعر الفائدة، مثال ذلك أن

---

(١) راجع الفقرة ٣٠٩ ص ٢٥٦ فيما سبق.

تعرض الحكومة القرض وتحدد سعراً أعلى للفائدة مثل ٣ ٪ ، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذى يرغب فى شرائه . ويعرض سعراً للفائدة أقل من ٣٪ وليكن ٢,٥٪ وهكذا. وتبدأ الحكومة باجابة طلب المتقدم بأقل سعر فائدة ، ثم الذى يليه ، حتى تحصل على المبلغ الذى تريد اقتراضه ، وأكثر ما تستعمل طريقة المناقصة فى سعر الفائدة فى إصدار أذون الخزانة .

§ ٤ — الإصدار فى البورصة

٤٢٣ — فى هذه الطريقة تعرض الحكومة سندات القرض للبيع فى سوق الأوراق المالية، وتبيعها على دفعات صغيرة ، بالسعر الذى تحدده السوق ولا تستعمل هذه الطريقة إلا إذا كان مبلغ القرض بسيطاً ، لأن عرض كمية كبيرة من السندات للبيع دفعة واحدة يهبط بأثمانها وأثمان غيرها من الأوراق المالية .

* * *

٤٢٤ — ويلاحظ أن الحكومة قد تستعمل طريقتى الاكتتاب العام والاكتتاب المصرفى معا، فتتنازل عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك، وتحتفظ بالباقى لاكتتاب الجمهور . وبهذا تضمن الدولة تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذى تتعرض له أقل مما فى حالة اصدار القرض كله بواسطة الاكتتاب العام ، وفى الغالب تقوم ذات البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور أيضاً، لأنها أقدر من الدولة على الدعاية للقرض ، وعلى إغراء الجمهور بالاكتتاب فيه، وتأخذ البنوك عمولة صغيرة نظير ذلك.

الفصل الثالث

انقضاء الديون العامة

٤٢٥ — تنقضى الديون العامة باحدى الطرق الآتية : الوفاء، التثبيت، التبديل ، والاستهلاك .

ويكون التخلص من الدين نهائياً فى حالتى الوفاء والاستهلاك. أما فى حالتى التثبيت والتبديل فان الدولة تتلخص من دين عن طريق إصدار دين آخر.

كذلك قد تتوقف الدولة أو تمتنع عن دفع فوائد دينها أو أصله ، وسنتكلم فيما يلى باختصار على كل طريقة من الطرق المذكورة .

المبحث الاول

الوفاء

٤٢٦ — الوفاء(١) هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين وهو عبارة عن تسديده دفعة واحدة .

ويفرق الكتاب من حيث الوفاء بين القرض المستديم أو المؤبد ، والقرض لأجل .

القرض المؤبد .

٤٢٧ — فالقرض المستديم أو المؤبد لا تحدد الدولة ميعاداً لانقضائه ، غير أنها تستطيع الوفاء به متى أرادت ، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك ، لأن شرط عدم انقضاء الدين المؤبد هو لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه متى وجدت ذلك فى مصلحتها ، على أن التخلص من الديون المؤبدة يكون عملا بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظراً لضخامتها .

---

(١) الوفاء Remboursement بالفرنسية ، و Repayment or Redemption بالانجليزية .

القرض لأجل :

٤٢٨ — أما القرض لأجل فالأصل فيه أن يسدد فى ميعاد استحقاقه ، طبقاً للاوضاع المقررة فى عقد القرض ، غير أن الفقهاء فى فرنسا يختلفون على ما إذا كان يجوز للدولة أن تفى به قبل حلول ميعاده ،فالبعض لا يجيزه ، وهم يطبقون فى ذلك أحكام القانون المدنى(م ١١٨٧) .

لأن الأجل فى هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معاً . وقد يضار الدائن إذا سدد الدين قبل الميعاد ، لأنه قد يكون رتب معاشه على أساس الحصول على دخل معين من فائدة سنداته لمدة معينة . ويرون أنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، أو بتغيير طريقته فيجب أن تنص على ذلك فى شروط القرض ذاته .

ويرى البعض الآخر عكس ذلك ، وأن للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هذا البعض من يعتمد فى ذلك على قواعد القانون المدنى ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيراً ملائماً لصالح الدولة ، ومنهم من يرى أن القرض العام،وإن كان ينشىء علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها ، غير أنه عملية ائتمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الأداة الحكومية ، ولذا فهو يخضع فى تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، فللدولة أن توفى به قبل ميعاده دون حاجة إلى النص على ذلك فى شروط القرض.

٤٢٩ — أما فى مصر فليس ثمة ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام قبل حلول أجله ، حتى لو طبقنا عليه قواعد القانون المدنى ، إذ تنص المادة ٥٤٤ من القانون المدنى المصرى على أنه : « إذا اتفق على الفوائد ، كان للمدين إذا انقضت ستة أشهر على القرض أن يعلن رغبته فى إلغاء العقد ورد ما اقترضه، على أن يتم الرد فى أجل لا يجاوز ستة أشهر من تاريخ هذا الاعلان، وفى هذه الحالة يلزم المدين بأداء الفوائد المستحقة عن ستة الأشهر التالية للاعلان، ولا يجوز بوجه من الوجوه إلزامه بأن يؤدى فائدة أو مقابلا من أى نوع

بسبب تعجيل الوفاء ، ولا يجوز الاتفاق على اسقاط حق المقترض فى الرد أو الحد منه » (١).

٤٣٠ — وتنص الدولة فى عقد القرض لأجل على طريقة الوفاء به وتعين ميعاداً لذلك ، وإذا كان الدين صغيراً فان الدولة تسدده من ايرادات الميزانية التى يستحق الدين أثناءها ، أما إذا كان مقداره كبيراً فان الدولة تبدأ قبل ميعاد التسديد بعدة سنوات، بتخصيص مبلغ فى الميزانية لهذا الغرض. وعيب هذه الطريقة أنه قد يحدث أثناء المدة التى تجمع فيها المبالغ اللازمة لتسديد الدين ، وهى طويلة عادة قد تصل إلى عشر أو خمس عشرة أو عشرين سنة ، أن تجد الدولة نفسها فى حاجة إلى الأموال تجعلها تستعمل المبلغ الذى جمعته فى أغراض أخرى غير تسديد الدين ، حتى إذا ما حل ميعاد التسديد لم تجد ما تسدد به ، ولتلافى ذلك تنص عادة على الوفاء بالدين تدريجياً على دفعات ينتهى آخرها بانتهاء أجل القرض. ولكن هذا هو ما يعرف بالاستهلاك وسنتكلم عنه فيما بعد .

المبحث الثانى

تثبيت الديون

٤٣١ — التثبيت (٢) هو تحويل دين سائر حل أجله الى دين مثبت متوسط الأجل أو طويله أو مؤبد، ويتلخص فى أن تصدر الدولة عند حلول أجل القرض السائر ، قرضاً جديداً متوسط الأجل أو طويله أو مؤبداً بنفس مبلغ القرض السائر ليحل محله. وهى إما أن تجبر الدائنين على قبول القرض الجديد بدلا من القرض القديم ،ويكون التثبيت عندئذ إجبارياً، كما حدث فى إيطاليا سنة ١٩٢٦ وإما أن تترك لهم الخيار فى الاكتتاب فى القرض الجديد بسندات القرض السائر

---

(١) كانت المسألة قبل العمل بالقانون المدنى الحالى (أى قبل ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٩) محلا لمثل الخلاف الموجود فى فرنسا ، إذ لم يكن فى القانون المدنى المصرى القديم نص مماثل لنص المادة ٥٤٤ المشار إليها .

(٢) التثبيت : Consolidation بالفرنسية والانجليزية .

المراد تثبيته ، أو ترد لهم قيمة سنداتهم ، فيكون التثبيت اختياريا . وفى حالة التثبيت الاختيارى تقبل الدولة أيضا الاكتتاب بمبالغ نقدية ممن يريد الاكتتاب فى القرض الجديد ، وتستعمل هذه المبالغ فى تسديد قيمة سندات من لا يريد التثبيت من حملة أذون القرض السائر .

والتثبيت الإجبارى ، وهو الذى يفرض على الدائنين ، كما سبق القول ، فيه إخلال بشروط العقد ويعد توقفاً جزئياً عن الدفع (١) ولذا لا يجب أن تلجأ الدولة إليه ، أما التثبيت الاختيارى فجائز .

وتعتبر عملية التثبيت ناجحة إذا اختار الدائنون التثبيت لا التسديد ، ويجب لذلك ألا يقل سعر الفائدة للقرض الجديد عن سعر الفائدة فى السوق على القروض التى من نوعه ، وإلا فضل حملة السندات استرداد قيمتها وأخفقت عملية التثبيت .

المبحث الثالث

تبديل الديون

٤٣٢ — تبديل الدين أو تحويله (٢) هو أن يستبدل به دين آخر يقل عنه فى سعر الفائدة . مثال ذلك أن تستبدل الدولة بدين سعر فائدته ٤ ٪ دينا آخر سعر فائدته ٣,٥ ٪ ، وهذه العملية يمكن تحليلها إلى عملية تجديد الدين (Novation) المنصوص عليها فى القانون المدنى (م ٣٥٢ وما بعدها) . والغرض من التبديل هو تخفيف عبء الدين عن طريق تخفيض سعر الفائدة ، ولذا فمن واجب الدولة السعى إليه ما أمكن ذلك . ولا يسرى التبديل إلا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الأجل أم متوسطته . أما الدين السائر فإن ما يسرى عليه هو التثبيت وليس التبديل .

---

(١) راجع الفقرة ٤٠٤ فيما يلى .

(٢) التبديل أو التحويل : conversion بالفرنسية والانجليزية.

المطلب الاول

أنواع التبديل

التبديل إما أن يكون إجباريا أو مستتراً أو اختيارياً .

التبديل الاجبارى :

٤٣٣ — يكون التبديل إجبارياً إذا خفضت الدولة سعر الفائدة بغير موافقة الدائنين ، وذلك بما لها من حق السيادة ، وهو إجراء خطير وضار ، لأنه ينطوى على انتهاك لحرمة العقد من جانب الدولة . ويعتبر توقفاً جزئياً عن الدفع . وينبغى على الدولة أن تتجنبه إلا إذا اضطرها إليه سوء حالتها المالية ،وقد استعملت بعض الدول التبديل الإجبارى أثناء القرن التاسع عشر، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية .

التبديل المستتر :

٤٣٤ — أما التبديل المستتر أو المقنع فيكون عندما تخفض الدولة فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها . كذلك ينطوى تخفيض قيمة العملة على تبديل مستتر للدين لأن انخفاض قيمة النقود يؤدى إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وإن بقيت قيمتها النقدية على حالها ، وانخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه اقتطاع جزء منها ، فكأن الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقى .

التبديل الاختيارى :

٤٣٥ — فى هذا النوع من التبديل تخفض الدولة فائدة القرض بموافقة الدائنين ، وذلك بأن تخير حملة السندات بين أمرين : إما تخفيض سعر الفائدة ، أو تسديد الدين بقيمته الاسمية ، ويتم تبديل الدين إذا اختار الدائنون الأمر الأول .

ولما كانت عملية التبديل قد تؤدى إلى تسديد قيمة بعض السندات فأنه

لكى يمكن التبديل يجب أن يكون تسديد الدين مستطاعاً فى الوقت الذى يعرض فيه التبديل . وكما سبق القول : إذا كان الدين مؤبداً فلا صعوبة ، لأنه ليس هناك ما يمنع الدولة من تسديده فى أى وقت تشاء ، لأن عدم قابلية التسديد مشروط لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه وتسدد الدين . أما إذا كان الدين لأجل فقد رأينا أن البعض لا يوافق على تسديده ، وبالتالى لا يوافق على التبديل ، إلا إذا كانت الدولة قد احتفظت لنفسها حين إصداره بحق الوفاء به أو استهلاك سنداته أو تبديله قبل حلول أجله ، لأن الدائن فى جميع هذه الحالات يتحمل مختارا مخاطر تسديد القرض قبل حلول أجله ، وليس له أن يرفض التبديل ما دام ينطوى على تخييره بين رد قيمة سنداته الاسمية ، وبين قبول سندات الدين الجديد المنخفض الفائدة . كما رأينا أن البعض الآخر يوافق على تسديد الدين وبالتالى على تبديله ، حتى ولو لم تحتفظ الدولة لنفسها بهذا الحق(١) .

المطلب الثانى
الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل

لكى تنجح عملية التبديل يجب أن يختار حملة السندات التبديل لا التسديد ، ولكى يختاروا التبديل ينبغى أن يكون التبديل أفضل لهم من التسديد ، ولهذا يجب أن يخير حملة السندات فى وقت وفى ظروف تحتم عليهم تفضيل التبديل ، لأنه يكون فى صالحهم .

٤٣٦ — ويفضل حملة السندات التبديل إذا كان سعر السندات فى سوق الأوراق المالية أعلى من سعر التكافؤ . بشرط ألا يكون ارتفاع السعر عارضاً موقتاً . بل دائماً ، لأنه لو فرض وكان سعر السند (الذى قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه) ٩٥ جنيها فقط فى سوق الأوراق المالية وعرضت الدولة تبديل القرض أو تسديد الدين لفضل جميع حملة السندات التسديد ، لأنهم يربحون من ورائه خمسة جنيهات فى كل سند فلا ينجح التبديل . ويرتفع سعر سندات

---

(١) راجع ما سبق قوله بالفقرات ٤٢٧ إلى ٤٢٩ ص ٣٤٥ و ٣٤٦

القرض فى سوق الأوراق المالية عن سعر التكافؤ إذا كان سعر الفائدة فى السوق أقل من سعر الفائدة الاسمى على سندات القرض المراد تبديله . فاذا فرض أن سعر فائدة القرض المعروض تبديله هو ٥ ٪ وأن سعر الفائدة فى السوق على القروض المماثلة للقرض المراد تبديله هو ٤,٥ ٪ ، فان الدولة إذا عرضت أن تستبدل بالدين ديناً آخر سعره ٤,٥ ٪ فلا يجد حامل السند مصلحة له فى استرداد قيمته الاسمية ، لأنه لو استرد ١٠٠ جنيه لما استطاع توظيفها بأكثر من ٤,٥ ٪ وهو السعر الجارى للفائدة ، ولذا فإنه يفضل التبديل وتنجح العملية .

٤٣٧ — ولكى ينجح التبديل لابد أيضاً من اختيار الوقت المناسب لإجرائه. ومما يساعد على نجاحه اجراؤه فى الأوقات التى يسود فيها الهدوء السياسى فى الخارج والداخل، لأن أصحاب رؤوس الأموال يفضلون الاحتفاظ بأموالهم سائلة، بدلا من توظيفها فى استثمارات طويلة الأجل ، إذا توقعوا قيام حرب أو اضطرابات ، فاذا عرضت عملية التبديل فضلوا التسديد على التبديل .

كذلك لا ينتظر نجاح عملية التبديل إذا أجريت فى أوقات الأزمات الاقتصادية ، لأن جميع الأوراق المالية ، بما فيها السندات موضوع التبديل ، تنخفض قيمتها فى تلك الأوقات ، ولأن الماليين يفضلون الاحتفاظ برؤوس أموالهم سائلة فى أوقات الأزمات .

٤٣٨ — ويجب على الدولة أن تتخير لعملية التبديل وقتاً تكثر فيه النقود ، ويقل فيه سعر الفائدة ، لأن الدولة بعرضها تسديد الدين أو تبديله تتعرض لخطر تسديد جزء كبير من الدين . وإذا نظمت عملية التبديل تنظيما دقيقاً قلت طلبات التسديد . غير أن هناك دائماً من يطلبون التسديد، ولما كانت الدولة ليس لديها أموال حاضرة ، فيجب عليها أن تتفق مع البنوك الرئيسية على أن تضع تحت تصرفها طوال المدة التى تستمر فيها عملية التبديل المبالغ اللازمة لمقابلة طلبات التسديد.

٤٣٩ — والمدة التى تحدد لعملية التبديل تكون عادة قصيرة تتراوح بين عشرة أيام وثلاثين يوماً وفى أثنائها يستطيع حملة السندات طلب تسديد قيمتها ، فاذا انتهت المدة اعتبر التبديل مقبولا من كل من لم يطلب التسديد .

ولكى تنجح عملية التبديل يجب أن تظل الشروط الضرورية للتبديل قائمة طوال تلك المدة ، وعلى الأخص ألا ينخفض سعر القرض عن سعر التكافؤ ، إذ لو انخفض لتعرضت عملية التبديل للاخفاق . والغرض الثانى من تدخل البنوك فى العملية هو منع انخفاض سعر السندات المعروض تبديلها عن سعر التكافؤ اثناء المدة المحددة للاختيار ، وذلك بأن تشترى البنوك كل السندات التى تعرض للبيع حتى لا ينخفض سعرها عن سعر التكافؤ . ولذا يجب أن يكون لدى البنوك أموال سائلة كافية ، وهذا سبب آخر لاشتراط التبديل فى الأوقات التى تكثر فيها الأموال السائلة .

وتتقاضى البنوك ، نظير مساعدتها للدولة فى انجاح عملية التبديل عمولة بسيطة على المبالغ التى تسلم للدولة للتسديد ، والتى تستعمل فى شراء السندات لحماية سوقها .

المطلب الثالث
أشكال التبديل

يأخذ التبديل عدة أشكال أهمها : التبديل على التكافؤ ، والتبديل مع دفع فرق ، والتبديل دون التكافؤ .

التبديل على التكافؤ :

٤٤٠ — يجرى التبديل على أشكال مختلفة أكثرها شيوعاً التبديل على التكافؤ ، وفيه تخير الدولة حملة السندات بين تسديد قيمتها الاسمية أو تسلم سندات من الدين الجديد بنفس القيمة الاسمية . وفى بعض الأحيان لا تخفض الدولة سعر الفائدة دفعة واحدة وانما تخفضه على دفعتين (١) ، ويحدث هذا

(١) Conversion par paliers

عادة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيراً ، وكان المراد خفض سعر الفائدة خفضاً ملموساً كنصف فى المائة مثلا ، ففى هذه الحالة تعلن الدولة أن خفض سعر الفائدة يتم على مرحلتين ، فتخفض الفائدة فى أول الأمر بمقدار ربع فى المائة ، وبعد مضى بضع سنوات يخفض الربع الآخر .

التبديل مع دفع فرق (١) :

٤٤١ — القصد من هذا النوع من التبديل فى الحقيقة هو الحصول على أموال إضافية ، لا تخفيض أعباء الدين ، وهو يفترض وجود قرضين للدولة سعر كل منهما فى سوق الأوراق المالية دون التكافؤ: أحدهما « ا » فائدته ٤,٥٪ مثلا وسعره فى السوق ٩٥ جنيها ، والآخر « ب » فائدته ٣ ٪ وسعره فى السوق ٧٥ جنيها . فتعرض الدولة أن يستبدل بسندين من القرض « ا » قيمتهما السوقية ١٩٠ جنيها ، ثلاثة سندات من القرض « ب » قيمتها السوقية ٢٢٥ جنيها ، على أن يدفع المستبدل جزءا من الفرق بين ثمن الثلاث سندات وثمن السندين ، وهو ٣٥ جنيها .

التبديل دون التكافؤ :

٤٤٢ — يفترض هذا النوع وجود قرضين ايضا للدولة ، احدهما « ا » ارتفعت قيمة سنداته فوق التكافؤ ، بينما بقيت قيمة سندات الآخر « ب » دونه ، فتلجأ الدولة لأن تستبدل بسندات القرض « ا » سندات من القرض « ب » حسب سعرها فى السوق ، فاذا كانت فائدة القرض « ا » الذى ارتفعت قيمة سنداته عن سعر التكافؤ ٥ ٪ ، وفائدة القرض « ب » الذى بقيت قيمة سنداته تحت التكافؤ ولتكن ٧٥ جنيها هى ٣ ٪ فان الدولة عوضاً عن أن تستبدل بالدين « ا » دينا جديداً بسعر ٤ ٪ مثلا تستبدل به سندات من القرض « ب » (وفائدته الحقيقية ٤ ٪) حسب قيمتها فى السوق . أى أنها تستبدل بثلاثة سندات من القرض « ا » قيمتها الاسمية ٣٠٠ جنيه ، أربعة سندات من القرض « ب » قيمتها فى السوق وقت التبديل ٣٠٠ جنيه .

عيب هذا النوع كما هو واضح زيادة القيمة الاسمية للدين بما يقرب من الثلث.

---

(١) التبديل مع دفع فرق : Conversion avec soulte.

اشكال اخرى للتبديل :

٤٤٣ — قد يكون التبديل عن طريق إعطاء سندات دين قابل للاستهلاك بدلا من سندات دين مؤبد ، أو عن طريق إعطاء سندات تتضمن إيراداً مرتباً لمدى الحياة بدلا من السندات المراد تبديلها .

وقد يكون لسند الدين الجديد نفس سعر الفائدة التي للسند القديم ، أو سعر أقل ، وفي حالة اعطـــاء سندات تتضمن إيراداً مرتباً لمدى الحياة ، يتضمن كل قسط جزءاً من رأس المال مضافاً إلى الفائدة ، وميزة هذه الطريقة بالنسبة إلى الدولة أن الدين ينقضي بوفاة صاحب السند .

٤٤٤ — ولتشجيع حملة السندات على قبول التبديل قد تتعهد الدولة بألا تجرى تبديلا آخر في المستقبل خلال مدة معينة كعشرين سنة مثلا ، حتى يطمئن حملة السندات لقبض الفوائد المقررة خلال مدة طويلة .

كذلك قد تمنح الدولة علاوة لكل من يقبل التبديل ، كما فعلت مصر في سنة ١٩٤٣ ، عندما بدلت بالدين الممتاز والدين الموحد القرض الوطني ، إذ منحت علاوة قدرها ١ ٪ و ٢ ٪ على التوالي فوق القيمة الاسمية للسند لكل دائن يقبل التبديل .

امثلة لتبديل الديون :

٤٤٥ — من عمليات التبديل التي نجحت : تبديل القرض الانجليزي في سنة ١٨٨٤ من ٣,٥ ٪ إلى ٣ ٪ ، والتبديل الذي حدث في سنة ١٨٨٨ من ٣ ٪ إلى ٢,٥ ٪ وقد أجرى التبديل فيهما على دفعتين ، والتبديل الذي حدث سنة ١٩٣٢ من ٥ ٪ إلى ٣,٥ ٪ وقد نتج عنه وفر في الفوائد السنوية يبلغ ٣٠ مليوناً من الجنيهات . وتبديل القرض الايطالي من ٤ ٪ إلى ٣,٥ ٪ وقد أجرى على دفعتين أيضاً ، الأولى من ٤ إلى ٤/٣ ٣ ٪ في سنة ١٩٠٦ والثانية من ٤/٣ ٣ إلى ٢/١ ٣ ٪ في سنة ١٩١١ .

وأجرت مصر عدة عمليات تبديل ، كما سنرى عند دراسة دين مصر العام ،

أهمها تبديل الدين الموحد فى سنة ١٨٨٠ من ٧ ٪ إلى ٤٪، والدين الممتاز فى سنة ١٨٩٠ من ٥٪ إلى ٣,٥ ٪ ، ودين الدائرة السنية فى سنة ١٨٩٠ من ٥ ٪ إلى ٤ ٪ ودين الدومين فى سنة ١٨٩٣ من ٥ ٪ إلى ٤,٥ ٪، والدين الموحد والدين الممتاز فى سنة ١٩٤٣ إلى القرض الوطنى ٤ ١/٣ ٪ .

المبحث الرابع
استهلاك الديون

٤٤٦ — استهلاك الدين (١) هو التحرر منه نهائياً عن طريق رد قيمة سنداته إلى حامليها على دفعات متتالية ، وهو يشبه التبديل فى أن كلا منهما يؤدى إلى تخفيض عبء الفوائد ، ولكنه يختلف عنه فى أنه يترتب عليه تخفيض مبلغ الدين أيضاً .

واستهلاك الدين لا يعدو أن يكون وفاء به ، فلكى يمكن استهلاك دين يجب أن يكون للدولة حق الوفاء به فى الوقت الذى تعتزم فيه استهلاكه .

فاذا كان الدين مؤبداً فليس ثمة ما يمنع الدولة من استهلاكه فى أى وقت تشاء وبالطريقة التى تروق لها ، لأن عدم تعيين أجل الوفاء بالدين المؤبد ، كما نعلم ، مشروط لصالحها ، فتستطيع أن تتنازل عنه حينما تريد .

أما إذا كان الدين ذا أجل فمن الكتاب من يرى أنه ينبغى ، لكى تتمكن الدولة من استهلاكه قبل حلول أجله ، أن تكون قد احتفظت لنفسها حين اصداره بذلك الحق ، ومنهم من يجيز الاستهلاك دون حاجة إلى ذلك الشرط على ما سبق أن رأينا (٢) .

ويجب أن يجرى استهلاك الديون ذات الأجل فى المواعيد وطبقاً للطريقة المقررة فى عقد القرض . وقد تكتفى الدولة أحيانا بالنص على عدم جواز استهلاك الدين قبل مضى مدة معينة من تاريخ اصداره ، وعلى أن يكون الاستهلاك بعد مضى تلك المدة طبقاً للطريقة التى تراها الدولة .

---

(١) استهلاك : Amortissement

(٢) تراجع الفقرتين ٤٢٨ و ٤٢٩ ص ٣٤٦ فيما سبق

ويضار صاحب السند باستهلاكه إذا كان سعره فى السوق أعلى من قيمته الاسمية ، وعلى العكس يستفيد من الاستهلاك إذا كانت قيمة السند فى السوق أقل من قيمته الاسمية .

§ ١ — طرق الاستهـــلاك

الاستهلاك على أقساط سنوية (١) :

٤٤٧ — أكثر طرق الاستهلاك استعمالا هى أن ترد الدولة لحملة السندات كل سنة جزءاً من الدين ، وقد يكون ذلك عن طريق تسديد قيمة كل سند على حدة مع فوائده على أقساط سنوية متساوية . فاذا كانت المدة المحددة لاستهلاك الدين عشر سنوات مثلا ، سددت الدولة قيمة كل سند مع فوائده على عشرة أقساط سنوية متساوية ، يحتوى كل قسط منها على جزء من أصل الدين والفوائد ، وفى السنوات الأولى يكون الجزء الذى يمثل الفوائد أكبر نسبياً من الجزء الذى يمثل أصل الدين ، ثم يأخذ هذا فى التزايد وذاك فى التناقص كلما قرب أجل الدين حتى يتم السداد .

وعيب هذه الطريقة أنها خطرة على صغار حملة السندات لأنها قد تغريهم بانفاق كل ما يدفع إليهم من أصل الدين وفوائده وبذلك يبددون رأس مالهم الذى كان مستثمراً فى القرض .

الاستهلاك بطريق القرعة :

٤٤٨ — ولذلك فالغالب أن تختار الدولة كل سنة عدداً من السندات بطريق القرعة ،وترد لأصحابها كل قيمتها الاسمية. فاذا كانت القيمة الاسمية للدين ٥ مليون جنيه موزعة على ٥٠ ألف سند ، وكانت المدة المحددة للاستهلاك عشر سنوات مثلا ، فان الدولة تختار كل سنة ٥ آلاف سند بطريق القرعة ، وترد قيمتها إلى أصحابها (٢).

---

(١) Amortissement par annuités terminables

(٢) لتسهيل عملية القرعة قد تقسم السندات إلى عدد من المجموعات مثل أ ، ب ، ج ، .. كل منها ذات أرقام مسلسلة ، وتسحب فى كل سنة مجموعة منها تسدد جميع سنداتها .

وإذا كان القرض قد أصدر بسعر التكافؤ مع مكافأة تسديد ، سددت الدولة السند مع مكافأة التسديد .

الاستهلاك عن طريق شراء السندات من سوق الاوراق المالية :

٤٤٩ — تستطيع الدولة استهلاك سنداتها عن طريق شرائها من البورصة وإعدامها ، وهذه الطريقة تفيد الدولة إذا كان سعر السندات فى البورصة أقل من قيمتها الاسمية لأنها تربح الفرق ، غير أنها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات بواسطتها ، لأن إقبالها على شراء السندات من البورصة يؤدى إلى ارتفاع ثمنها .

تدبير الاموال اللازمة للاستهلاك :

٤٥٠ — إذا كان القرض لأجل فان الدولة تنص فى شروطه عند اصداره على طريقة ومواعيد تسديده ، وفى هذه الحالة ينبغى أن تدرج فى ميزانيتها المبالغ اللازمة لتسديد قيمة السندات التى يحل ميعاد استهلاكها أثناء السنة المالية ، غير أن الدولة لا ترتبط عادة عند عقد قرض بطريقة معينة ومواعيد محددة لاستهلاكه إلا إذا كان القرض صغيراً تستطيع تسديده من الايرادات العادية للميزانية .

أما إذا كان القرض كبيراً نسبياً فانها تكتفى فى الغالب بالنص على استهلاكه بعد مرور مدة معينة من اصداره كعشر سنوات مثلا ، وفى هذه الحالة تعمل الحكومة على سداد القرض بالطريقة التى تراها ، كالاستهلاك بالقرعة ، أو شراء السندات من البورصة ، وتدبر الأموال اللازمة لذلك من إيرادات غير عادية ، كالمبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها . كل ذلك بشرط أن يتم استهلاك سندات القرض جميعها عند حلول أجل القرض .

أما القرض المؤبد فنظراً لأن الدولة ليست ملزمة بالوفاء به فى مدة معينة ، فانها تتبع فى استهلاكه ، إذا أرادت ، الطريقة التى تختارها ، كالاستهلاك بالقرعة ، أو شراء السندات من البورصة ، وقد تدرج لهذا الغرض مبلغاً

سنوياً فى الميزانية أو تخصص له فائض الميزانية ، أو المبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها .

§ ٢ — صندوق الاستهلاك

٤٥١ — لضمان انتظام عملية استهلاك الديون المؤبدة والديون المحددة الأجل التى ينص عند اصدارها على استهلاكها فى مواعيد دورية بطريقة خاصة ، تنشىء بعض الدول ما يسمى « بصندوق الاستهلاك (١) » وتمده بمبلغ أصلى يعتبر كرأس مال ، وبمبلغ سنوى ، وقد تخصص له أحيانا نوعا معينا من الإيرادات العامة،كحصيلة ضريبة معينة كضريبة التركات . ويشترى الصندوق من المبالغ التى تتجمع لديه،سندات الدين من البورصة، والسندات التى يشتريها إما أن تعدم أو يحتفظ بها ، فاذا احتفظ بها يتسلم الصندوق فوائدها السنوية ، ويستعملها فى شراء سندات أخرى ، وبهذه الطريقة يزداد الاستهلاك باستمرار ، غير أن الاحتفاظ بالسندات يغرى الحكومة بالتصرف فيها بالبيع إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال، وبذلك تعود إلى التداول ثانية ، مما يضيع معه مجهود الصندوق فى استهلاك الدين العام . وقد أنشأت انجلترا صندوقا لاستهلاك الدين فى الربع الأول من القرن التاسع عشر وكذلك فرنسا فى سنة ١٨١٦ ، وكثر انشاء صناديق الاستهلاك بعد الحرب العالمية الأولى نظراً لازدياد الديون العامة زيادة كبرى وضرورة العمل على تخفيض أعبائها .

§ ٣ — الاستهلاك بطريقة الفائدة المركبة

٤٥٢ — شاعت فى انجلترا فى أواخر القرن الثامن عشر فكرة لاستهلاك الديون عرفت باسم مقترحها ريتشارد برايس (Price) وهو قسيس انجليزى وعالم رياضى ، تهدف إلى استهلاك الدين العام باستعمال

---

(١) صندوق الاستهلاك : Caisse d'amortissement بالفرنسية ، و Sinking Fund بالانجليزية .

طريقة الفوائد المركبة ، ذلك أن استثمار مبلغ ما بفائدة مركبة يضاعفه مرات كثيرة ، فلو فرض أن خصص جنيه واحد سنوياً لاستهلاك دين قدره مائة جنيه بالطريقة العادية لاحتاج انقضاء الدين إلى مائة سنة ، بينما لو ثمر هذا القسط السنوى بفائدة مركبة بسعر ٥ ٪ لتم تسديد الدين فى ٣٧ سنة ، ولو كانت الفائدة ٤ ٪ لتم تسديده فى ٤١ سنة ، وهكذا .

وقد اقترح ريتشارد برايس بناء على هذه الفكرة تخصيص مبلغ سنوى لشراء سندات الدين العام ، وبدلا من إعدامها ، الاحتفاظ بها مع إضافة فوائدها السنوية إلى المبلغ السنوى المخصص لشراء سندات الدين ، وشراء سندات أخرى بالمبلغين ، وهكذا . ويؤدى ذلك إلى شراء جميع سندات الدين العام واستهلاكه بسرعة . ويمكن انشاء صندوق استهلاك ليقوم بهذه العملية . وقد طبقت هذه الفكرة فى انجلترا من سنة ١٧٨٦ إلى سنة ١٨٢٩ وفى بعض الدول الأخرى كالولايات المتحدة وفرنسا .

٤٥٣ — وهذه الفكرة ، رغم ما يبدو عليها من صحة من الوجهة الحسابية ، يعترض عليها بأن الفوائد التى تستولى عليها الدولة عن السندات التى تشتريها وتحتفظ بها ، إنما تدفعها الدولة بنفسها من إيراداتها السنوية ، فالدولة لم تكسب شيئاً من مصدر خارجى عنها ، ويكون مثل الدولة فى هذه الحالة كمثل المدين الذى يحتفظ بسند الدين بعد تسديده بدلا من إعدامه ، ويضع بجانبه فى أول كل عام الفائدة التى كان يدفعها للدائن قبل تسديد الدين ، ويضيف إليها فى العام التالى فائدة العام الثانى وفائدة الفائدة التى دفعها فى العام الأول وهكذا ، فإنه بعد عدد من السنين يتجمع لديه من هذه الفوائد وفوائد الفوائد ما يزيد عن قيمة الدين الأصلية ، غير أنه فى الواقع لم يكسب من هذه العملية شيئاً ، لأنه هو الذى دفع من نفسه لنفسه ، ولا تعدو العملية أن تكون ادخارا من جانبه ، وهذا بخلاف صاحب المال الذى يقرض ماله للغير فيستثمره هذا الغير ، ثم يدفع عنه فائدة من بعض ما ينتج عن هذا الاستثمار ، يضاف إلى ذلك أنه كلما زاد رصيد الاستهلاك بتوالى السنين ازداد الطلب على شراء

سندات الدين ، فيرتفع ثمنها مما لا يمكن الدولة من الحصول إلا على كمية أقل منها ، هذا فضلا عن أن وجود رصيد الاستهلاك يغرى الدولة بالتصرف فيه إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال . .

المبحث الخامس
توقف الدولة أو امتناعها عن الدفع

٤٥٤ — قد تعلن الدولة توقفها أو امتناعها عن دفع فوائد الدين أو أصله ، والتوقف إما أن يكون كليا أو جزئيا ، موقتاً أو نهائياً ، فالكلى يكون إذا توقفت الدولة أو امتنعت عن دفع فوائد الدين أو أصله ، أما الجزئى فيكون إذا أخلت الدولة بشروط عقد القرض ، وقد مرت بنا بعض أمثلة للتوقف الجزئى (التثبيت الإجبارى ، والتبديل الإجبارى) ، وفيما يلى أمثلة أخرى : تخفيض أصل الدين ، تخفيض فوائده ، تجميد الكوبونات ، ارغام الدائنين على قبول سندات بدلا منها ، تخفيض العملة أو تثبيتها بأقل من قيمتها الأولى أو تركها وانشاء عملة جديدة .

والتوقف أو الامتناع عن تسديد الدين أو الفوائد ظاهرة تميز بها القرن التاسع عشر لكثرة نشوب الثورات والحروب الأهلية أثناءه،ولأن الدول كانت تقترض بشروط شديدة من حيث ارتفاع سعر الفائدة ، وأقساط السداد .

ومن الدول التى توقفت أو امتنعت عن الدفع خلال القرن التاسع عشر عدة مرات: أسبانيا ، والبرتغال ، والنمسا ، والروسيا ، واليونان، وتركيا ، ومصر ومعظم دول أمريكا اللاتينية .

وفى القرن العشرين بعد الحرب العالمية الأولى : الروسيا ، وألمانيا ، والنمسا ، واليونان ، وشيلى ، والبرازيل ، وأوروجواى ، وكولومبيا .

وقد كانت كلمة « الإفلاس » تستعمل للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع ، على أنه ينبغى أن نلاحظ إذا استعملنا تلك الكلمة ، أن إفلاس الدولة غير إفلاس الأفراد أو الشركات الذى ينظمه القانون الخاص ، ولا علاقة

له به من حيث أسبابه أو نتائجه ، أما الآن فتستعمل مصطلحات أخرى غير كلمة الإفلاس للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع مثل « تأجيل الديون أو تجميد الاعتمادات » .

وليس لتوقف الدولة أو امتناعها عن دفع ديونها أى جزاء قانونى ، وإذا كان الدين خارجياً فقد تلجأ الدولة الدائنة إلى الضغط السياسى أو المادى على الدولة المدينة المتوقفة عن الدفع ، وتتم التسوية بالصلح فتتنازل الدولة الدائنة عن شىء من حقوقها مساعدة للدولة المدينة فى الوفاء بباقى التزاماتها ، بدلا من ضياع جميع حقوقها ، ومن أمثلة هذه التسويات ما حدث فى مصر سنة ١٨٧٦ إلى ١٨٨٠ . وفى بعض الدول الأخرى كتركيا وتونس وأسبانيا واليونان . وتؤدى التسوية فى الغالب إلى وضع رقابة دولية على مالية الدولة المدينة كما حدث فى مصر .

انهيار العملة :

٤٥٥ — قد تتخلص الدولة من ديونها تخلصاً كليا على أثر انهيار نقدها نتيجة التضخم السريع ، كما حدث فى ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، عندما انخفضت قيمة المارك إلى الصفر فى سنة ١٩٢٣ ، إذ تمكنت الدولة من تسديد دينها بالماركات الورقية التى لا قيمة لها ، فهى وان كانت قد قامت بتعهداتها قبل المقرضين من الوجهة القانونية ، إلا أن دينها قد انمحى فعلا دون مقابل (١) .

على أن انقضاء الدين على هذا النحو نادر الحدوث ، والغالب أن يقتصر الأمر على انخفاض قيمته الحقيقية نتيجة تدهور قيمة النقود .

---

(١) لما تدهور المارك الألمانى بعد الحرب العالمية الأولى اضطرت ألمانيا إلى اصدار عملة جديدة هى الرايشمارك ، على أن تستبدل بالعملة القديمة العملة الجديدة على أساس أن الرايشمارك الواحد يساوى ألف مليار من الماركات القديمة ، وبهذا تخلصت من دينها العام ، لأن الدين الطويل الأجل منه كان يبلغ وقتئذ ستين مليار من الماركات القديمة أى ما لا يساوى رايشماركا واحداً من العملة الجديدة .

الفصل الرابع

الآثار الاقتصادية للقروض العامة(١)

٤٥٦ – تمد كل من القروض والضرائب الدولة بالموارد ، غير أن لكل منهما آثاراً اقتصادية تختلف عن الآثار التى للاخرى،ويرجع ذلك الى أن القروض اختيارية ، بينما الضرائب إجبارية ، وأن القروض لا يترتب عليها نقصان فى ثروة الأفراد كالضرائب ، ولكن يترتب عليها تغير فى شكل تلك الثروة ، وأن مصدر الأموال المقترضة،يختلف عادة عن مصدر الأموال التى تدفع كضريبة .

ويمر القرض بثلاث مراحل ،لكل منها آثارها الاقتصـــادية : مرحلة الاقتراض، ومرحلة انفاق الأموال المقترضة ، ومرحلة تسديد الدين .

وسوف نفرد مبحثاً خاصاً لدراسة آثار كل مرحلة ، ثم ندرس فى مبحث رابع تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القومى .

المبحث الاول

آثار عملية الاقـــتراض

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض على مصدر الأموال المقترضة.

---

(١) بعض المراجع :

Due J.F., Government Finance, 1945.
Hansen. A., Fiscal Policy and Business Cycles. New York; 1941.
Harris, S. E., The National Debt and The New Economics. N. York, 1947.
Hubbard, J.C , Creation of Income by Taxation, 1950
Lerner, A. P., The Burden of the National Debt. New York, 1948
Robinson, R. T., Monetary Aspects of National Debt Policy, 1945.
Somers, H.E., Public Finance and National Income. 1949,
Taylor, P, E., The Economics of Public Finance, New york, 1953

ذلك أن الدولة قد تقترض من الأفراد، أو من البيوت المالية غير البنوك التجارية، أو من البنوك التجارية ، أو من البنك المركزى .

§ ١ - الاقتراض من الأفراد ومن البيوت المالية غير البنوك التجارية

٤٥٧ - يكتتب الأفراد عادة فى سندات القروض العامة من مدخراتهم التى تنتظر الاستثمار، أو من حصيلة بيع ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة ، ولذلك لا يتأثر استهلاكهم بالقرض كثيراً ، إلا إذا كان القرض من القروض الاجبارية ، كالقروض التى تلجأ إليها الدولة أثناء الحروب ، فأنه يؤدى إلى الحد من الاستهلاك .

كذلك تكتتب البيوت المالية غير البنوك التجارية (كشركات التأمين وبيوت الادخار) فى سندات القروض العامة إما مما لديها من أموال سائلة، أو من حصيلة ما تبيعه مما يكون لديها من سندات المشروعات الخاصة .

§ ٢ - الاقتراض من البنوك التجارية

٤٥٨ - تختلف البنوك التجارية عن الأفراد والبيوت المالية فى أنها تستطيع انشاء القوة الشرائية، على عكس البيوت المالية ، فاذا كان لديها احتياطيات نقدية زائدة، فأنه يمكنها أن تقدم قروضاً إضافية تزيد عدة مرات على تلك الاحتياطيات. بهذا تستطيع البنوك التجارية أن تشترى سندات عامة بما يزيد كثيراً على احتياطياتها النقدية الفائضة ، دون أن تضطر إلى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة، لأن القوة الشرائية التى تستعملها فى شراء السندات العامة قوة شرائية جديدة وليست منقولة ، ويترتب على ذلك أنه ليس للاقتراض من البنوك التجارية أية آثار انكماشية بل له على العكس آثار توسعية، ما دامت لدى البنك احتياطيات نقدية زائدة ، أما إذا لم يكن لديه احتياطيات زائدة فان شراءه للسندات العامة يكون على حساب القروض الاخرى، وفى هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابه فى القروض العامة، الآثار الناتجة عن اكتتاب البيوت المالية الأخرى .

٣٤ — الاقتراض من البنك المركزى

٤٥٩ — يكتتب البنك المركزى فى سندات القرض عن طريق انشاء قوة شرائية جديدة، كما فى حالة البنوك التجارية التى لديها احتياطيات فائضة، ويقيد البنك هذه القوة الشرائية فى حساب الحكومة لديه، وتسحب الحكومة منها ما تريد دفعه من الأموال للموردين والمقاولين وغيرهم، وهؤلاء يودعون الأموال التى يحصلون عليها فى البنوك التجارية التى يتعاملون معها، فالقوة الشرائية التى تحصل عليها الدولة من البنك المركزى هى غير القوة الشرائية التى بيد الأفراد، وليست على حساب الأرصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة، ولذلك فان لاقتراض الدولة من البنك المركزى آثاراً توسعية.

٤٦٠ — **والخلاصة** أن الاقتراض العام لا يؤثر كثيراً فى حجم الاستهلاك إلا إذا احتوت السندات على مزايا تغرى الأفراد بزيادة الادخار، أو لجأت الدولة إلى القرض الإجبارى حيث يضطر الأفراد إلى التقليل من استهلاكهم.

أما فيما يتعلق بالاستثمار، فان عملية الاقتراض فى حد ذاتها وبصرف النظر عما يتلوها من انفاق تميل إلى أن يكون لها أثر انكماشى، ذلك أنه يترتب على الاقتراض العام انخفاض فى كمية الأموال التى يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف فى الأوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة أو للاقراض لها، ويحدث مثل هذا الأثر إذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من البيوت المالية غير البنوك التجارية، وكذلك البنوك التجارية إذا لم يكن لديها احتياطيات نقدية فائضة، أما إذا كان لديها احتياطيات زائدة فان الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام.

٤٦١ — ويؤدى تحول الطلب من الأوراق المالية للمشروعات الخاصة إلى السندات العامة إلى انخفاض أسعار الأولى مما يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة عليها. وهو ما يعوق الاستثمار الخاص إذ يجعل حصول المشروعات الخاصة على الأموال بسعر فائدة أعلى، غير أنه فى استطاعة البنك المركزى

أن يتدخل لحفظ أثمان الأوراق المالية الخاصة من التدهور ، وليمنع بالتالى أسعار الفائدة عليها من الارتفاع ، وليزيد من عرض النقود ، وذلك باستعمال سياسة السوق المفتوحة .

من هذا نرى أنه ليس من الضرورى أن يقل حجم الاستثمار نتيجة الاقتراض العام ما دام فى استطاعة النظام المصرفى أن يحد من ارتفاع سعر الفائدة ارتفاعاً كبيراً، ويلاحظ أن وجود ديون عامة كبيرة يجعل السلطات العامة تعزف عن السياسات النقدية الانكماشية لما يترتب عليها من ارتفاع فى سعر الفائدة ، وزيادة فى أعباء ديونها، وهو أمر يفيد منه الاستثمار الخاص .

٤٦٢ — وإذا قارنا بين الآثار الناتجة عن إصدار القرض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب، لوجدنا أن جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار، على العكس من القروض فان آثارها الانكماشية كما رأينا ضئيلة بالنسبة إلى الاستهلاك، ومحدودة بالنسبة للاستثمار . بل قد يكون لها آثار توسعية فى بعض الظروف .

المبحث الثانى
آثار انفاق الأموال المقترضة

قد تنفق الدولة حصيلة قرض داخلى فى الداخل أو فى الخارج ، كما قد تنفق حصيلة قرض خارجى فى الداخل ، ثم أن وجود القرض له أثره على حملة السندات من مستهلكين ومستثمرين، هذا الى جانب ما لإنفاق القرض من أثر على الاقتصاد القومى ، وسوف ندرس فيما يلى كل حالة من هذه الحالات.

§ ١ — انفاق القرض الداخلى داخل الدولة

٤٦٣ — لانفاق حصيلة القرض داخل الدولة آثار توسعية أكثر مما لانفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى تلك الآثار التوسعية إذا كان مصدر الأموال المقترضة أموالا عاطلة ، أو أموالا انشأتها البنوك التجارية والبنك المركزى ، إذ يضاف طلب الدولة للسلع والخدمات إلى طلب الأفراد ، بدلا

من أن يحل محله (كما لو كان مصدر القرض أموالا موظفة) ، وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة إلى الأفراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك ، يضاف إلى ذلك أن جزءاً من السندات التى اشتراها الأفراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانباً من القوة الشرائية التى استعملوها فى شراء السندات عن طريق التوسع فى الائتمان ، ويتنافس الأفراد المقترضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات، فاذا كان هناك جانب كبير من القوى الانتاجية عاطلا وعدد كبير من العمال فى حالة بطالة أثناء الفترة التى تنفق فيها الدولة حصيلة القرض ، فان زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض إلى البنوك ، وعن القروض التى تقدمها البنوك على السندات التى اشتراها الأفراد، قد تؤدى إلى زيادة فى الإنتاج، ولا يكون تأثير انفاق الأموال المقترضة على مستوى الأثمان كبيراً .

أما إذا كان نشاط الأعمال فى أوجه ، فان زيادة الطلب تؤدى إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعاً تضخمياً .

٤٦٤ — كذلك تتعرض الدول المتخلفة للتضخم إذ أنفقت الأموال المقترضة فى تكوين رؤوس أموال أى فى زيادة معدل تراكم رأس المال حيث تقوم الدولة بدور ايجابى فى التنمية الاقتصادية ، ذلك أن التصنيع يحول اليد العاملة عن الزراعة وعن انتاج سلع الاستهلاك . فيقل انتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها، ويرتفع مستوى الأسعار ، وبخاصة لأن الميل الحدى للاستهلاك كبير لدى الطبقة العاملة .

٤٦٥ — **والخلاصة** أن زيادة نقود الودائع الناتجة عن بيع سندات القروض العامة إلى البنوك التجارية، ومن اقراض البنوك التجارية لحملة السندات ، تهيء أساساً نقدياً إما لتوسع فى النشاط الاقتصادى وإما إلى ارتفاع تضخمى فى الأثمان ، تبعاً لحالة النشاط الاقتصادى فى ذلك الوقت .

هذا فيما يتعلق بانفاق حصيلة القرض داخل الدولة وهى الحالة الغالبة .

§ ٢ - انفاق القرض الداخلى خارج الدولة

٤٦٦ - قد تقترض الدولة من داخلها ، وتنفق حصيلة القرض فى الخارج ، كما فعلت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الأولى ، إذ أنفقت جانباً من حصيلة قروضها الداخلية فى فرنسا ، لشراء سلع وخدمات فيها . وفى هذه الحالة لا تنافس الدولة الأفراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات فى السوق الداخلية . وما لم تكن جميع السندات قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود أنشأتها ، فان مشترى السندات فى الداخل لا يستعيدون القوة الشرائية كلها التى أقرضوها للدولة ، إذ أن بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار أموالهم فحسب ولا يقترضون عليها ، أما البعض الآخر ، وهم من يريدون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك إلا جزءاً من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تقل القوة الشرائية التى فى أيدى الأفراد ، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق ، إذ أنها تنفق ما اقترضته فى الخارج ، ويكون أثر مثل هذا القرض حينئذ أن يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا قد يقلل من أثر التضخم الذى قد ينتج من عوامل أخرى ، أو يحدث انكماشا ، أو يترتب عليه تراجع فى النشاط الاقتصادى حسب الظروف الجارية للأعمال .

٤٦٧ - إلى جانب هذه النتائج المالية المباشرة لانفـــاق حصيلة القرض الداخلى فى الخارج ، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقات الدولة الاقتصادية بالخارج ، نشير إليها باختصار : ينشأ عما تشتريه الدولة بالخارج قدر اضافى من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها المالية ، يكون لها نفس الأثر الذى يكون لواردات تســاويها فى القيمة ، تضاف إلى ميزان المدفوعات للدولة التى تجرى المدفوعات الخارجية ، وإذا فرضنا بقاء الأشياء الأخرى على حالها فان ميزان المدفوعات يصبح فى غير صالح الدولة ، وإذا لم يكن

هناك تثبيت دولى للصرف فان الذهب يأخذ فى الخروج من الدولة (إذا كان الذهب يتمتع بحرية الحركة بين الدول) أو تنشط صادرات الدولة .

§ ٣ — انفاق القرض الخارجى داخل الدولة

٤٦٨ — إذا أصدرت الدولة القرض فى الخارج، وأنفقت حصيلته فى الداخل، فان التضخم الناتج يكون أكبر مما لو كان القرض داخلياً وأنفق فى الداخل . لأنه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص أية قوة شرائية فى الدولة المقترضة، تعوض القوة الشرائية التى حصلت عليها الدولة، وتستعمل الدولة القوة الشرائيـة الإضافية لمنافسة الأفراد على السلع والخدمات ، وبما أن هؤلاء لم يتنازلوا عن القوة الشرائية التى بأيديهم لشراء سندات القرض (لأنه أصدر فى الخارج) فانهم يستمرون فى محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجتهم الأصلية إليها ، وهذا التنافس بين الدولة والأفراد إما أن يزيد فى الإنتاج الداخلى ، وإما أن يرفع الأسعار إلى حد كاف لابعاد قدر من من الطلب عن السوق ، يكفى لكى تستطيع الدولة سد حاجتها ، وسواء أكان الجهاز الانتاجى يعمل بكامل قوته أو بجزء منها ، فان ظروف الأعمال الجارية، هى التى ستحدد أتكون النتيجة ارتفاعاً فى الأثمان أو توسعاً فى الانتاج.

٤٦٩ — وفى هذه الحالة أيضاً تظهر نتيجة اضافية فى نطاق علاقات الدولة الاقتصادية بالخارج، هى أن الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصيلة القرض الخارجى عن طريق سحب الكمبيالات على الودائع الأجنبية الموضوعة تحت تصرفها ، والنتيجة هنا عكس نتيجة انفاق حصيلة قرض داخلى فى الخارج ، إذ يصبح ميزان المدفوعات فى صالح الدولة المقترضة ويميل الذهب إلى الورود إلى الدولة كما تميل وارداتها إلى الازدياد .

٤٧٠ — أما الأموال التى تقترضها الدولة من الخارج وتنفقها فى الخارج فلا تؤثر على النشاط الإنتاجى داخل الدولة ، ولا يترتب عليها تضخم أو انكماش ، ولا تتأثر الأسواق الداخلية باصدار القرض ولا بانفاق حصيلته ولا يكون هناك أى تأثير على الصرف الخارجى فى تلك المرحلة .

§ ٤ – أثر وجود القرض على أصحاب السندات

٤٧١ – رأينا فيما سبق تأثير إصدار القرض، ثم تأثير انفاق حصيلته . على أن مجرد وجود سندات القرض له آثاره على استهلاك أصحاب السندات ، وعلى استثمارهم .

ففيما يتعلق بالاستهلاك ، يزداد فى الغالب ميل أصحاب السندات إلى الاستهلاك نتيجة تملكهم للسندات ، إذ يشعرون أن فى استطاعتهم انفاق نسبة أكبر من دخولهم على الاستهلاك. ومن ثم قد يكون للقرض آثار تضخمية، وبخاصة إذا شعر الأفراد بأن هناك نقصاً فى السلع الاستهلاكية، إذ من السهل عليهم تحويل سنداتهم إلى قوة شرائية سائلة واستعمالها فى الشراء .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فان وجود سندات لدى المنتجين يساعدهم على توسيع مشروعاتهم ، إذ أنها ذات سيولة كبرى ، ويستطيعون الاقتراض بضمانتها،أو بيعها بسرعة ودون خسارة كبيرة ، كما تستطيع البنوك التجارية أن تزيد احتياطيها من النقود،وأن تتوسع بالتالى فى اقراض المستثمرين فى أى وقت ،عن طريق خصم ما لديها من السندات أو بيعها .

§ ٥ – أثر انفاق القرض فى الاقتصاد القومى

٤٧٢ – لا شك فيما لطريقة انفاق حصيلة القروض من تأثير على الاقتصاد القومى . فاذا أنفقت النقود المقترضة فى أغراض غير منتجة كالحروب، فان عبأها يكون كبيراً على الجيل الحالى والجيل القادم .

وإذا انفقت لتمويل مشروعات استهلاكية ، أو خدمات لا تغل إيراداً ولا تزيد من انتاجية العمل ورأس المال فانها قد لا تفيد سوى طبقات معينة.

أما إذا انفقت لتمويل مشروعات استثمارية ، مما يؤدى إلى زيادة انتاجية العمل ورأس المال ، وزيادة الموارد المالية للدولة ، كمشروعات الرى ، وبناء الخزانات ، ومشروعات الصرف ، ومشروعات توليد الكهرباء ، والمشروعات الصناعية، وطرق المواصلات الكبرى التى تصل المناطق الصناعية

والتجارية بمراكز التعدين ، فان الدين يقل عبؤه فى المستقبل ، لأن هذه المشروعات تدر دخلا إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر تدفع منه الفوائد وأصل الدين ، هذا إلى أن المشروعات المذكورة تسرع فى معدل تراكم رأس المال وهو ما يؤدى إلى زيادة الدخل القومى زيادة كبيرة .

المبحث الثالث

آثار تسديد الديون العامة

٤٧٣ — الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة هى بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن اصدارها ، فاذا كانت الأموال التى تنفقها الدولة داخلها قد أتت فى الأصل من قروض خارجية فان تسديدها يؤدى إلى سحب جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين فى الداخل ونقلها خارج الدولة ، أى أن جزءاً من القوة الشرائية يستبعد نهائياً من السوق الداخلى بواسطة الضرائب ، ولا يعوض بغيره ، وهذا من شأنه أن يؤدى إلى انكماش يقابل التوسع فى الأعمال أو التضخم الذى حدث نتيجة الاقتراض وانفاق المبلغ المقترض .

٤٧٤ — وكما أن التوسع فى الأعمال أو التضخم الناتج عن قرض داخلى أقل ظهوراً مما لو كان القرض خارجياً ، فكذلك يترتب على تسديد القرض الداخلى انكماش أقل ظهوراً ، ويكاد يكون من المؤكد أن يصحب تسديد القرض الداخلى شىء من الانخفاض فى الأثمان والانكماش فى الائتمان، صحيح أن القوة الشرائية التى سحبتها الدولة من الأفراد بواسطة الضرائب قد دفعت لحملة السندات التى سددت ، ولكن إذا كان حملة السندات من البنوك التجارية أو البنك المركزى ، فان التسديد يحول استثمار البنك الى احتياطى دون أن ينشىء قوة شرائية جديدة تعوض القوة الشرائية التى أخذتها الدولة من دافعى الضرائب ، أما إذا كان حملة السندات من الأفراد أو البيوت المالية غير البنوك التجارية ، فانهم قد يستعملون الأموال المسددة للانفاق

الجارى أو للاستثمارات الجديدة التى تعوض التأثير الانكماشى الذى للضرائب ولكن إلى الحد الذى استعملت فيه بعض السندات للاقتراض عليها فان تسديدها يضيف القليل إلى القوة الشرائية الفعلية لحملة السندات السابقين .

ويكون الانكماش أكبر كلما كانت الضرائب التى تستعمل حصيلتها فى تسديد الدين من الضرائب التى يقع عبؤها على أصحاب الدخول الصغيرة لأنها تنقل القوة الشرائية من الطبقات التى يشتد عندها الميل إلى الاستهلاك إلى الطبقات التى يقل عندها ذلك الميل .

٤٧٥ — يتضح مما تقدم أنه نظراً لاختلاف الآثار الاقتصادية لشراء الأفراد لسندات القروض العامة وشراء البنوك لها ، والآثار الاقتصادية لتسديد الديون إلى الأفراد ، وتسديدها إلى البنوك التجارية ، فان الدولة تستطيع أن تؤثر تأثيراً كبيراً فى سير النشاط الاقتصادى للبلاد، عن طريق عمليات قروضها .

فاذا سددت بعد الحرب قرضاً كانت سنداته قد بيعت فى الأصل إلى الأفراد ، ولا تزال إلى حد كبير فى أيديهم ، فانها بذلك تمنح البلاد قوة شرائية كبيرة، إذا استطاعت الحصول على الأموال اللازمة لهذا التسديد دون امتصاص شىء من القوة الشرائية الموجودة ، وبذلك تتيح للأثمان أن ترتفع وللأعمال أن تنشط .

كذلك إذا باعت سندات قرض جديد للبنوك التجارية فانها تتمكن من الحصول على قوة شرائية جديدة دون امتصاص للقوة الشرائية الموجودة ، ومما لا شك فيه أنها عندما تسدد الإصدار الجديد فى المستقبل إلى البنوك التجارية ، فانها ستفقد قوة شرائية . وتستطيع الدولة أن تلائم بين برنامج إدارة دينها وبين المركز الاقتصادى للبلاد بتصرفها فى عنصر الزمن ، وجعله عنصراً إيجابياً أكثر منه سلبياً لضبط النشاط الاقتصادى .

المبحث الرابع

تأثير القروض العامة فى توزيع الدخل القـــومى

ندرس فى هذا المبحث تأثير انفاق حصيلة القرض ، ثم تأثير دفع الفوائد فى توزيع الدخل القومى .

§ ١ — تأثير انفاق النقود المقترضة على توزيع الدخل القومى

٤٧٦ — يترتب على انفاق الدولة للنقود المقترضة ارتفاع فى الدخل الحقيقى للأفراد الذين يستفيدون من هذا الانفاق ، دون أن ينخفض الدخل الحقيقى لأصحاب السندات .

فاذا كان معظم من يحصلون على الدخول الإضافية من ذوى الدخل المحدود ، فان انفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب فى توزيع الدخل الحقيقى .

وإذا ترتب على انفاق الأموال المقترضة زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات فأنه يؤدى إلى التضخم النقدى . فاذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع أو تحد من الطلب بواسطة نظام البطاقات ، فان أصحاب الدخول المحدودة يضارون من القرض ، إذ ترتفع الأسعار وتتوزع الدخول الجديدة فى غير صالحهم.

§ ٢ — تأثير دفع الفوائد على توزيع الدخل القومى

٤٧٧ — يتوقف ذلك على طريقة توزيع سندات القرض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التى تستعمل حصيلتها فى تسديد الفوائد .

فاذا كان معظم السندات بيد أصحاب الدخول الصغيرة وصغار المدخرين ، وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب التصاعدية ، فانه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى ذوى الدخول الصغيرة .

وعلى العكس من ذلك، إذا كانت معظم السندات بيد أصحاب الدخول الكبيرة وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة أو الضرائب المباشرة النسبية ، فان توزيع الدخل القومى يزداد سوءاً ، وبخاصة اذا أعفيت سندات القرض من الضرائب ، إذ يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الصغيرة إلى أصحاب الدخول الكبيرة .

والغالب فى سندات القروض العامة أنها لا تلبث أن تتركز بعد مضى فترة من الزمن بين أيدى الطبقات الغنية ، مما يترتب عليه تركز الفوائد فى أيديهم ،ولذلك فإنه ينبغى أن تسدد الفوائد من حصيلة الضرائب التصاعدية، كما يجب عدم اعفائها من الضرائب،حتى لا يزداد توزيع الدخول على طبقات المجتمع سوءاً .

الفصل الخامس

دين مصر العام

المبحث الاول

نشأة الدين العام المصرى(١)

اصل الدين المصرى العام واغراضه :

٤٧٨ — لم يكن لمصر دين عام قبل سنة ١٨٦٢ حيث عقد سعيد باشا والى مصر فى ذلك الوقت مع أحد البنوك الانجليزية أول قرض ، وكانت قيمته ٣,٢٩٢,٨٠٠ جنيه انجليزى بفائدة ٧٪ ومدته ٣٠ سنة وسعر إصداره ٨٢,٥ ، وخصص لضمانه إيراد إقليم روضة البحرين الذى يضم الآن محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ، هذا إلى جانب عدة ديون سائرة عقدها أيضاً أثناء ولايته .

٤٧٩ — ولما تولى اسماعيل باشا حكم مصر أسرف فى الاقتراض من الماليين الأجانب حتى بلغ الدين العام فى أواخر أيامه ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية ، وهو مبلغ كبير بالنسبة لموارد البلاد فى ذلك الوقت . ولم تكن سياسته فى الاقتراض سياسة سليمة ، إذ ولو أنه اقترض للانفاق على كثير من المشروعات العامة النافعة ، كشق الترع وتطهيرها ، وانشاء الجسور والسكك

---

(١) بعض المراجع : وزارة المالية ، دين مصر العام (لغاية ١٠ سبتمبر سنة ١٩٤٣) ، القاهرة ١٩٤٣ — تقرير لجنة المالية بمجلس النواب بتاريخ ٢٠ يوليه سنة ١٩٤٠ عن مشروع القانون الخاص بالدين المضمون والممتاز والموحد وبالغاء صندوق الدين — تقرير لجنة المالية بمجلس النواب عرض على المجلس بجلسة ١٥ سبتمبر سنة ١٩٤٣ عند النظر فى المرسوم بقانون بالاذن لوزير المالية فى تحويل الدين العام .

الحديدية والتلغرافات والمنائر ، واصلاح ميناءى الاسكندرية والسويس ، وانشاء مصانع للسكر ، وتسديد ثمن نصيب مصر فى أسهم قناة السويس ، إلا أنه كان ينفق عليها فى بذخ واسراف ، كما أنفق كثيراً من المبالغ المقترضة على أعمال لا تدعو الضرورة إليها ، أو لا تغل إيراداً يمكن أن تسدد منه فوائد الديون وأقساطها ، يضاف إلى ذلك ضياع جانب كبير من القروض كمصروفات على عقدها ، ويرجع هذا إلى قلة خبرة ودراية القائمين بالادارة فى ذلك الوقت بالشئون المالية التى كانت تسير على عكس القواعد المالية الصحيحة ، هذا إلى جشع الماليين الأجانب .

وقد قدر ما أنفق من القروض على الانشاءات العامة والخاصة بحوالى ٤٠ مليوناً من الجنيهات ، وما أنفق منها على قناة السويس بحوالى ١٦ مليوناً ، وقدرت الخسائر الناتجة عن عمليات التعاقد بمبلغ ٢٢ مليونا ، وهناك ما يبلغ نحو ٢٠ مليوناً لا تعرف الأغراض التى أنفقت فيها .

وكان اسماعيل يقترض أيضاً لشئونه الخاصة ولاصلاح الدوائر الخديوية ، وعرفت الديون المقترضة لهذا الغرض « بديون الدائرة السنية » .

ولم يكتف اسماعيل بالقروض ، فباع نصيب مصر من الأسهم التأسيسية لشركة قناة السويس وعددها ١٧٦,٠٠٠ سهم إلى الحكومة الانجليزية فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٧٥ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات .

التوقف عن الوفاء وانشاء صندوق الدين :

٤٨٠ — أدى ارتفاع مبلغ الفوائد ورصيد الاستهلاك (٥,٩ مليون جنيه انجليزى من ميزانية تقدر بثمانية ملايين من الجنيهات) ، وتقارب مواعيد الاستحقاق إلى ارتباك المالية المصرية ، مما دعا الخديو اسماعيل أن يطلب من الحكومة الانجليزية ارسال خبير مالى لبحث وسائل الإصلاح ، فأرسلت له فى ديسمبر سنة ١٨٧٥ لجنة مكونة من أربعة من موظفيها برياسة مستر ستيفن كيف (Cave) ، وأعدت هذه اللجنة تقريراً ضمنته بعض المقترحات منها تقسيم الديون إلى قسمين : ديون قصيرة اقترحت سدادها ، وديون

طويلة اقترحت تثبيتها فى دين واحد لمدة ٥٠ عاماً،ومنها انشاء مراقبة مالية يرأسها موظف انجليزى . ولكن الخديو اسماعيل لم يأخذ بهذه المقترحات ، لما احتوت عليه من قيود لسلطته الإدارية .

٤٨١ — أخذت الحالة بعد ذلك تزداد سوءاً حتى صدر أمر عال فى ٦ أبريل سنة ١٨٧٦ يقضى بايقاف دفع قيمة السندات والفوائد المستحقة فى ذلك الوقت ، كما صدر فى ٢ مايو من السنة ذاتها أمر عال بانشاء « صندوق الدين العمومى» تديره لجنة مكونة من أربعة أعضاء من الأجانب يعينهم الخديوى بناء على اقتراح فرنسا وانجلترا وايطاليا والنمسا ، ويتولى الصندوق تحصيل الايرادات المخصصة لخدمة الدين من المصالح الحكومية، وصرف الفوائد للدائنين، وتعهدت الحكومة بعدم إحداث أى تعديل فى نظام الضرائب المخصصة لخدمة الدين من شأنه أن يقلل من حصيلتها إلا بعد موافقة لجنة صندوق الدين ، وبألا تعقد أى قرض جديد إلا لحاجة ملحة ، وبعد استئذان اللجنة المشار إليها،كما تعهدت بالعمل على توحيد الدين العام . وفى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بتحويل جميع الديون إلى دين واحد مقداره ٩١ مليونا من الجنيهات الانجليزية وفائدته ٧٪ ومدته ٦٥ سنة،ووضع نظاماً للتحويل لم يحظ برضاء الدائنين . فألفوا لجنة اقترحت فصل دين الدائرة السنية عن ديون الحكومة ، وتوحيد هذه الأخيرة مع تقسيمها إلى قسمين الدين الموحد بمبلغ ٥٩ مليون جنيه انجليزى وفائدة حقيقة ٦ ٪ ، والدين الممتاز بمبلغ ١٧ مليون جنيه انجليزى وفائدة حقيقية ٥ ٪ وتعيين مراقبين للمالية،أحدهما انجليزى لمراقبة الايرادات والآخر فرنسى لمراقبة المصروفات ، وقد نفذت هذه المقترحات بالأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفبر سنة ١٨٧٦ ، وعين المراقبان الأجنبيان للمالية ، كما عين السير افلن بارنج ، الذى صار فيما بعد اللورد كرومر ، مندوباً لبريطانيا فى صندوق الدين .

أما ديون الدائرة السنية ، فقد وحدت فى دين واحد قيمته ٨,٨١٥,٣٤٠ جنيهاً انجليزيا وفائدته ٥ ٪ أطلق عليه « دين الدائرة السنية العمومى » .

اخفاق التسوية وتعيين لجنة عليا للتحقيق :

٤٨٢ – لم يكتب النجاح للتسوية السابقة ، لنقص الايرادات المخصصة للوفاء عن الأرقام التى وضعت على أساسها التسوية ، وأتهم الدائنون الخديو اسماعيل بالسعى لمنع وصول الأموال إلى الخزانة العامة ، ورفعت قضايا فى فى هذا الشأن على الحكومة أمام المحاكم المختلطة ، وازدادت الحالة المالية سوءاً فروئى اجراء تحقيق للوصول إلى تسوية جديدة على أساس سليم. وعينت فى أوائل سنة ١٨٧٨ لجنة للتحقيق من بعض المصريين والأجانب، لفحص حالة البلاد المالية، وانتهت اللجنة إلى وجوب تنازل الخديو عن أملاكه وترتيب مخصصات له بدلا منها ، وإلى تأليف وزارة مسئولة لتحكم البلاد إلى جانب الخديو ، وتنظيم فرض الضرائب وجبايتها .

وقد وافق اسماعيل على هذه المقترحات ، وتنازل عن بعض دوائر له ولأفراد عائلته، وعقد بضمانتها فى أكتوبر سنة ١٨٧٨ قرض عرف « بقرض الدومين » بمبلغ ٨,٥ مليون جنيه انجليزى وفائدة ٥ ٪ ، وألفت أول نظارة (وزارة) برئاسة نوبار باشا فى ١٨٧٨ ، واستبدل بالمراقبين الأجنبيين ، ناظرين ،أحدهما انجليزى للمالية، والآخر فرنسى للاشغال ، وقد زاد ذلك بطبيعة الحال من التدخل الأجنبى فى شئون مصر السياسية والمالية .

على أن الحالة لم تتحسن ،بل ازدادت سوءاً ، ورأى ناظر المالية الانجليزى اصدار قرار بافلاس الحكومة، إلا أن زعماء المصريين عملوا على اسقاط الوزارة وتأليف وزارة مصرية ، لا يدخلها العنصر الأجنبى ، ولكن الدول لم توافق عليها وطلبت من الخديو ادخال بعض العناصر الأجنبية عليها، فلما لم يفعل عرضت عليه التنازل عن الحكم،على أن يرتب له مبلغ سنوى . ولما لم يقبل ، لجأت إلى سلطان تركيا الذى عزله وولى مكانه الخديو توفيق فى يونيه سنة ١٨٧٩ .

٤٨٣– وبلغ الدين العام فى أواخر عهد اسماعيل ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتى : (١) الدين الموحد ومقداره ٥٦ مليوناً ،(ب) الدين

الممتاز : ١٧ مليوناً ، (ج) دين الدائرة السنية: ٩,٥ مليوناً . (د) دين الدومين : ٨,٥ مليوناً .

تصفية الديون :

٤٨٤ — أعاد الخديو توفيق نظام المراقبة الثنائية ، وعينت كل من انجلترا وفرنسا مراقباً ، ولم يكن للحكومة المصرية الحق فى عزل المراقب إلا بعد موافقة حكومته،وكان لكل من المراقبين الحق فى التفتيش على مصالح الحكومة ، وفى حضور جلسات مجلس النظار ، والاشتراك فى مداولاته ، غير أن رأيهما كان استشارياً .

وفى أوائل سنة ١٨٨٠ شكلت لجنة من مندوبين عن مصر وعن أهم الدول الدائنة وهى انجلترا وفرنسا وألمانيا وايطاليا والنمسا لتصفية الديون ، وتحديد علاقة الحكومة بالدائنين ، وتعيين الايرادات التى ينبغى أن تخصص لدفع الفوائد والأقساط،وقد درست اللجنة الحالة ووضعت عدة مقترحات عرضتها على الخديو توفيق فوافق عليها، وأصدر بها القانون المعروف **بقانون التصفية** بتاريخ ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ ، قسمت بمقتضاه إيرادات الدولة إلى قسمين قسم خصص للانفاق على النظارات المختلفة ، والآخر خصص لتسديد فوائد الديون وأقساطها . كما قسمت الديون إلى دين موحد (٥٨ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين ممتاز (٢٣ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) ، ودين الدائرة السنية (٩ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين الدومين (٨ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) . وخصص لضمان الدين الموحد إيرادات الضرائب الجمركية،وضرائب مديريات(محافظات) الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط. وخصص لضمان الدين الممتاز إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية ، أما دين الدائرة السنية فقد خصص لضمانه إيرادات الدائرة وأملاكها،كما خصص لضمان دين الدومين إيرادات أملاك الأسرة الخديوية .

الدين المضمون :

٤٨٥ — واجهت الحكومة بعد ذلك صعوبات جديدة ، نشأت عن

التعويضات الكبيرة التي طلبت منها بسبب تدمير مدينة الاسكندرية في سنة ١٨٨٢ ، وعن نفقات الحملات التي سيرت إلى السودان ، هذا الى عجز الإيرادات التي خصصت للنفقات الإدارية . وانتهى الأمر بعقد مؤتمر في لندن سنة ١٨٨٥ ، بين مندوبي الدول الدائنة وممثلي مصر وتركيا ، كان من أهم نتائجه عقد قرض بمبلغ ٩,٤ مليون جنيه انجليزى بفائدة ٣ ٪ بضمان الدول الست الكبرى وقتئذ وهي انجلترا وفرنسا وألمانيا وايطاليا والنمسا وروسيا، ولذلك سمى **بالدين المضمون** . بهذا بلغ الدين المصرى المنتظم في سنة ١٨٨٥ : ١٠٣,٨٥ مليون ج.ك.(١) (والتزاماته السنوية ٤,١ مليون ج. ك.) وهو موزع كالآتى: (ا) — الدين المضمون (٩,٤ مليون ج. ك. بفائدة ٣ ٪) ،(ب) — الدين الممتاز (٢٢,٣ مليون ج. ك. بفائدة ٣,٥ ٪) ، (ج) — الدين الموحد (٥٦ مليون ج.ك. بفائدة ٤ ٪) ،يضاف إلى ذلك : (د) — دين الدائرة السنية (٧,٤٩ مليون ج.ك.بفائدة ٥٪) و (ه) — دين الدومين (٨,٦٦ مليون ج.ك. بفائدة ٥ ٪ أيضاً) .

حالة الدين المصرى في سنة ١٩٠١ :

٤٨٦ — زاد الدين الممتاز فيما بين سنتى ١٨٨٥ و١٨٨٨ بمقدار ٥,٦ مليون ج. ك. ،وزاد في سنة ١٩٠٠ بمقدار مليونين آخرين، كما نقصت ديون الدائرة السنية والدومين ، وبذلك بلغ مجموع الدين المنتظم ١٠٣,٢٦ مليونا من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتى: (ا) — الدين المضمون : ٨,٢٦ مليونا ، (ب) — الدين الممتاز : ٣٠,٣٩ مليونا ، (ج) — الدين الموحد : ٥٥,٩٧ مليونا، (د) دين الدائرة السنية ٦,٠٢ مليونا ، (ه) دين الدومين ٢,٦٣ مليونا .

قروض الجزية :

٤٨٧ — لما كانت مصر تابعة للدولة العثمانية ، كان عليها أن تدفع لها مقداراً من المال (٦٦٥,٠٤٠ جنيها مصرياً) بصفة جزية سنوية، وفي سنة

---

(١) ج.ك. = جنيه انجليزى .

١٨٥٥ خصصت تركيا جزءاً من هذا المال لتسديد دين عليها قدره خمسة ملايين من الجنيهات الانجليزية. وفى سنة١٨٧٥ ظل باقياً عليها من الدين المذكور ٣,٨ مليوناً من الجنيهات الانجليزية. وبعد هذا التاريخ توقفت تركيا عن تسديد هذا الدين وعن دفع الفوائد ، فقامت انجلترا وفرنسا بدفعها لأنهما كانتا ضامنتين فى خدمة الديون التركية ، وكان ما يدفع يستخلص من مال الجزية المصرية وجزية جزيرة قبرص ، واستمر الحال كذلك حتى الحرب العالمية الأولى . وقد سددت مصر جميع التزاماتها فى هذا الشأن فى سنة ١٩٣٠ .

وفى سنة ١٨٩١ أقترضت تركيا مبلغ ٦,٣ مليون ج.ك بفائدة ٤ ٪ ، واقترضت فى سنة ١٨٩٤ مبلغ ٨,٢ مليون ج.ك بفائدة ٣,٥ ٪ كلاهما بضمانة الجزية المصرية ، وتعهدت الحكومة المصرية بسدادهما بدلا من تركيا .

الالتزامات الاخرى :

٤٨٨ — إلى جانب الديون السابقة كانت هناك بعض التزامات عامة أخرى ، هى : ١٥٠,٠٠٠ جنيه سنوياً لاسترداد الحقوق التى منحت بمقتضى نظام المقابلة(١) ، و٢٤,٧٥٠ جنيها سنوياً لتعويض أصحاب خط قنا وأسوان ، و١٩,٩٣١ جنيها سنوياً لتعويض خط الاسماعيلية بور سعيد ، و ١٥٣,٢٩٠ ج.ك سنوياً قسط انشاء خزان أسوان ، و ٥,٤٠٠ جنيه قسط شراء سكة حديد حلوان ، و ١,٦٠٠ قسط تطهير ميناء السويس .

٤٨٩ — وتم انقضاء دين الدائرة السنية فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٠٥ ، كما تم استهلاك قرض الدومين فى أول يونيه سنة ١٩١٣ وانتهت أقساط المقابلة فى سنة ١٩٣٠ ، وتم دفع أقساط الخزانات فى سنة ١٩٣٣ ، واستمر استهلاك الدين الممتاز والدين الموحد فى فترات متقطعة ، أما الدين المضمون فكان يستهلك سنوياً بانتظام وفقاً لاتفاقية سنة ١٨٨٥ .

---

(١) لنظام المقابلة ، راجع الفقرة ١٦ من كتابنا « الوسيط فى تشريع الضرائب» سنة ١٩٦٩ ، ص ١٦ .

ومن جهة أخرى عدل قانون التصفية بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ ، بناء على اتفاق عقد بين انجلترا وفرنسا فى ٨ أبريل سنة ١٩٠٤(١) . فاستبدل بالايرادات المخصصة لخدمة الديون : الموحد والممتاز والمضمون ، إيرادات ضريبة الأطيان فى جميع المديريات (المحافظات) ما عدا مديرية قنا، كما اقتصر عمل الصندوق على مجرد تسليم الفوائد لأصحاب السندات .

وبدت الرغبة فى مجلس النواب فى سنة ١٩٢٧ لإلغاء صندوق الدين واقتصاد نفقاته ، وبدأت الحكومة المصرية منذ سنة ١٩٣٧ فى مفاوضة الدول ذات الشأن الممثلة فى الصندوق لالغائه . وانتهى الأمر إلى عقد اتفاق خاص بالدين العام بين مصر وانجلترا فى ١٧ يوليه سنة ١٩٤٠ وآخر بين مصر وفرنسا فى ٣ أغسطس سنة ١٩٤٠ ترتب عليهما إلغاء القانون رقم ١٧ سنة ١٩٠٤ واستبدال القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٠ به والغاء صندوق الدين، ونقل الاحتياطى الخاص بالصندوق والمكون من سندات الدينين الموحد والممتاز وقيمتها ١,٨٤٦,١٦٠ جنيها انجليزيا ، والمال المخصص للادارة وقدره ١,١٥٠,٠٠٠ جنيه مصرى وجميع المبالغ المودعة بالصندوق إلى الحكومة التى أخذت على عاتقها تبعة جميع ارتباطاته .

المبحث الثانى

القروض المصرية الحديثة

مقـدمـة :

٤٩٠ — أن ما جره الاقتراض على مصر من التدخل الأجنبى والاحتلال جعلها تحجم عن الاقتراض بعد ذلك، حتى كانت سنة ١٩٢٤ — ٢٥، فأصدرت الحكومة أذوناً على الخزانة لصرف نصف المكافآت الاستثنائية التى تقرر للموظفين الأجانب الذين يعتزلون خدمة الحكومة، إذ كان قد تقرر صرف

(١) ذلك أن ٨٠ ٪ من سندات الدين المصرى كانت مملوكة لفرنسيين وانجليز ، فكان طبيعياً أن تعمل فرنسا وانجلترا على تسوية المشاكل التى تقف فى سبيل المالية المصرية ، وأن يوافق باقى حملة سندات الدين المصرى على التسوية .

نصف المكافأة نقداً والنصف الآخر أذوناً على الخزانة، ثم عدل إلى صرف المكافأة كلها نقداً ، وشراء الأذون السابق اصدارها .

أصدرت الحكومة بعد ذلك فى سنة ١٩٣٣ أذوناً على الخزانة على نوعين : أذون بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات وبفائدة ٤ ٪ ، وأخرى بمبلغ ٢,٥ مليون جنيه لمدة عشر سنوات وبفائدة ٤,٥ ٪ ، لتسوية الديون العقارية الزراعية تنفيذاً للاتفاقات التى أبرمتها الحكومة مع البنوك العقارية ،وقد تم استهلاكها فى سنة ١٩٣٨ — ٣٩ وسنة ١٩٤٢ — ٤٣ ، وقد سبق أن ذكرنا أن النوع الثانى من هذه الأذون يعد فى الواقع سندات قرض (١).

ومنذ ذلك الوقت أصدرت الحكومة عدة قروض لتمويل محصول القطن، أو لمواجهة المصروفات الاضافية التى استدعتها الحالة فى فلسطين ، أو لتمويل مشروعات الإنتاج، أو لغير ذلك . كما قامت بتبديل الدين العام فى سنة ١٩٤٣ وأصدرت إلى جانب السندات أذوناً على الخزانة ، وسنتكلم فيما يلى على تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣ ثم على الدين المثبت ، فالدين السائر .

المطلب الاول

تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣

٤٩٠ — كان الدين العام المصرى بما صحبه من ذكريات أليمة عن التدخل الأجنبى فى شئون مصر الداخلية ، وما أدى إليه من احتلال البلاد، عبئاً ثقيلا على الكرامة الوطنية، وكانت الظروف فى سنة ١٩٤٣ أنسب ماتكون للتخلص منه بتحويله إلى قرض داخلى ، فالأموال فى البلاد وفيرة نتيجة ظروف الحرب،وفرص الاستثمار قليلة، والميزانية العامة حققت فائضاً كبيراً فى سنتى ١٩٤١ — ٤٢ و ١٩٤٢ — ٤٣ ، زاد به الاحتياطى فى آخر ١٩٤٣ إلى ٤٢ مليوناً من الجنيهات . كذلك أخذت أرصدة مصر تتراكم فى لندن فى نفس الوقت، وزادت من ٢٠ مليوناً من الجنيهات فى سنة ١٩٣٩ إلى

---

(١) راجع الفقرة ٣٩٤ ، ص ٣٢٩ ، فيما سبق .

ما يقرب من ٢٠٠ مليون جنيه فى آخر سنة ١٩٤٣، وزاد ما يقابلها من التداول النقدى فى مصر بالسرعة ذاتها .

وكان الدين المصرى القديم يبلغ وقتئذ ٩٢,٥ مليونا من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتى : ٥٥,٣ مليوناً من الدين الموحد ٤ ٪ ، و٣٠,٦ مليونا من الدين الممتاز ٣,٥٪ ، و٠,٨ مليونا من الدين المضمون ٣ ٪ ، و٢,٢ مليونا من قرض الجزية المصرية ٤ ٪ ، و ٣,٦ مليوناً من قرض الجزية المصرية ٣,٥٪ . وبلغ الموجود من الدين المصرى فى الخارج نحو ٣٤ مليون جنيه انجليزى منها نحو ١٥ مليوناً فى لندن (١) .

وكان التبديل فى ذلك الوقت يقصد منه تحقيق الأغراض الآتية :

(١) تخفيض كمية السندات الموجودة خارج البلاد ، وتحويلها إلى سندات قرض داخلى .

(٢) امتصاص الفائض من القوة الشرائية بواسطة الاكتتاب فى القرض والحد من ارتفاع نفقات المعيشة تبعاً لذلك .

(٣) خفض أعباء خدمة الدين العام باصدار القرض الجديد بفائدة أقل سعراً .

لذلك صدر فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٣ المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٣ بالاذن لوزير المالية (الخزانة الآن) فى تحويل الدين العام كله أو بعضه إلى دين أقل فائدة ، وفى أن يعقد قروضاً لآجال قصيرة أو متوسطة أو طويلة ، وكل ذلك بالشروط والأوضاع التى يحددها بموافقة مجلس الوزراء ، وفى حدود ٤٠ مليوناً من الجنيهات على أن يكون الغرض من هذه القروض استهلاك وسداد جزء من الدين العام .

وبناء على موافقة مجلس الوزراء فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٤٣ سدد الباقى من الدين المضمون ، والباقى من قرضى الجزية ، كما تقرر تسديد الباقى من

(١) البنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية ، المجلد السادس (١٩٥٣) ، ص ١١٧ .

قرضى القطن لسنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ على اعتبار أن تسديدهما مما تقضى به مصلحة الخزانة العامة من جهة (فقد كانت فائدتهما ٤,٥ ٪ و ٤ ٪ ، بينما أقصى فائدة للقرض الجديد ٣,٢٥٪) ، ومما يساعد عملية التبديل من جهة أخرى. وأصدر القرض الوطنى لتحقيق هذا الغرض .

المطلب الثانى
الدين المثبت

يشمل الدين المثبت : القرض الوطنى ، وقروض القطن ، وقرضى فلسطين ، وقرض الإصلاح الزراعى ، وقروض الإنتاج ، وقروض التمويل الخارجى (قرض الأرصدة الاسترلينية الحرة) ، وبعض قروض خارجية . وفى فبراير سنة ١٩٦٠ أمم البنك الأهلى المصرى وبنك مصر ، وحولت أسهمهما إلى سندات عامة. ثم أمم البنك البلجيكى فى أواخر سنة ١٩٦٠ ،وفى يوليه ١٩٦١ أممت باقى البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات وتوالت عمليات التأميم فى السنوات التالية وحولت جميع أسهم الشركات المؤممة إلى سندات على الدولة . وأنشىء نظام للادخار الاجبارى فى سنة ١٩٦٥ .

وسنتكلم فيما يلى على كل من هذه القروض باختصار .

§ ١ — القرض الوطنى

٤٩٢ — أصدر من القرض الوطنى أربعة أنواع (وجميعها أصدرت بسعر التعادل وبالعملة المصرية) :

(ا) القرض الوطنى القصير الأجل — وقيمته ثلاثة ملايين من الجنيهات بفائدة ١,٧٥٪ ومدته ثلاث سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد سنتين ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٥ لغاية ١٥ ديسمبر ١٩٤٦ .

(ب) القرض الوطنى القصير الاجل — وقيمته خمسة ملايين من الجنيهات ، بفائدة ٢,٢٥٪ ومدته سبع سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد خمس سنوات ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٨ لغاية ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .

(ج) القرض الوطنى المتوسط الأجل — وهو غير محدود القيمة ، وفائدته ٢,٧٥٪ ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد اثنتى عشرة سنة، أى اعتباراً من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ .

(د) القرض الوطنى الطويل الأجل — وهو غير محدود القيمة أيضاً وفائدته ٣,٢٥ ٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من أول نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد عشرين سنة ، أى اعتباراً من أول نوفمبر سنة ١٩٦٣ لغاية أول نوفمبر سنة ١٩٧٣ .

وخصص قسط سنوى قدره نصف مليون جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الوطنى المتوسط الأجل ، كما خصص أيضاً مبلغ سنوى لا يقل عن ٢ ٪ من جملة قيمة الاكتتاب فى القرض الوطنى الطويل الأجل لتكوين مال احتياطى لاستهلاكه .

وجعلت فئات القرضين المتوسط الأجل والطويل الأجل كالآتى: ١٠ و٥٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه مصرى ليتسنى الاكتتاب فيهما لصغار المدخرين ، أما القرضان القصيران فصدرا بفئات كبيرة (١٠٠٠ و ٥٠٠٠ و ١٠,٠٠٠ جنيه مصرى) حيث أعدا لبيعهما للمؤسسات المالية والبنوك . وجميع سندات هذه القروض لحاملها .

وتقرر قبول سندات قرض القطن ٤,٥ ٪ (١٩٤٢ — ١٩٤٦) و ٤ ٪ (١٩٤٤ — ١٩٤٨) للاكتتاب فى أى من القروض الأربعة ، كما تقرر قبول الاكتتاب فى القرض الطويل الأجل مقابل سندات الدين الممتاز ٣,٥ ٪ وسندات الدين الموحد ٤ ٪ وذلك بعلاوة قدرها ١ ٪ عن القيمة الاسمية بالنسبة للأول و ٢ ٪ بالنسبة للثانى ، تشجيعاً لعملية التبديل .

وأعفيت فوائد هذه القروض ورأس مالها من كل ضريبة حالية أو مستقبلة مباشرة أو غير مباشرة بما فيها ضريبة التركات .

وقد لاقت هذه القروض نجاحاً كبيراً ، وبلغ مجموع قيمة المكتتب فيه

من سندات القرض الطويل الأجل ٣,٢٥ ٪ (١٩٦٣ — ١٩٧٣) عن طريق تبديل سندات قديمة ٤٩,٥ مليوناً من الجنيهات المصرية(من ذلك : ٣٤,٤ مليون جنيه من الدين الموحد ، و١٢,١ مليون جنيه من الدين الممتاز ، و٣ ملايين جنيه من قرضى القطن) ، وبلغ مجموع الاكتتاب النقدى ١٧,٤ مليونا من الجنيهات . أما الاكتتاب فى القروض الثلاثة الأخرى فكان معظمه نقداً .

وكانت النتيجة النهائية لعمليات الاكتتاب كما يلى :

(١) القرض الوطنى الطويل الأجل :

٣,٢٥ ٪ (١٩٦٣ — ٧٣) : ٦٦,٩٩٧,٩٧٠ جنيهاً

(ب) القرض الوطنى المتوسط الأجل :

٢,٧٥ ٪ (١٩٥٥ — ٥٨) : ١١,٠٠٣,٨٨٠ جنيهاً

(ج) القرض الوطنى القصير الأجل :

٢,٢٥ ٪ (١٩٤٨ — ٥٠) : ٥,٠٠٠,٠٠٠ جنيه

(د) القرض الوطنى القصير الأجل :

١,٧٥ ٪ (١٩٤٥ — ٤٦) : ٣,٠٠٠,٠٠٠ جنيه

المجموع : ٨٦,٠٠١,٨٥٠ جنيهاً

ومن هذا المجموع بلغت الاكتتابات الجديدة نحو ٣٦ مليون جنيه ، أما الباقى ويبلغ حوالى ٥٠ مليونا من الجنيهات فيمثل القروض السابقة المحولة إلى القرض الجديد .

وقد تم سداد القرضين القصيرى الأجل ١,٧٥٪ و٢,٢٥٪ الأول فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٦ والثانى فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، كما تم سداد القرض المتوسط الأجل ٢,٧٥ ٪ فى نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، بعضه نقداً ، والبعض الآخر عن طريق الاكتتاب فى سندات قرض الإنتاج الثالث ٣ ٪ (١٩٦٥ — ١٩٦٨) . أما القرض الطويل الأجل ٣,٢٥٪ (١٩٦٣—٧٣) . فقد صدر قرار جمهورى

بالقـــانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦١ بتحـــويل سنـــداته إلى سندات قرض انتاج ، ورفع سعر فائدته إلى ٣,٥ ٪ واعفائه وفوائده من جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة، الحالية والمستقبلة،فيما عدا ضريبة التركات بجميع أنواعها (وقد كان القرض الوطني معفى منها). ويرجع عدم اعفائه من ضريبة التركات إلى أن ذلك يتمشى مع الاتجاه إلى دعم المجتمع الاشتراكي الجديد ، حتى لا يكون هناك امتياز لفئة من المستثمرين على غيرها وحتى يتحقق العدل والمساواة (كما جاء في مذكرة القانون الايضاحية) ،وقد جعل قابلا للاستهلاك في المدة من ١٩٧١ — ١٩٧٣ ،(وكان القرض الوطني المحول قابلا للاستهلاك في المدة من ١٩٦٣ — ١٩٧٣) وتدفع الفائدة على قسطين في ذات المواعيد التي كانت مقررة من قبل للقرض الوطني (أي في أول مايو وأول نوفمبر)(١) .

§ ٢ — قروض القطن

القطن محصول مصر الأساسي ، تصدره وتحصل من ثمنه على جميع ما تحتاج إليه تقريباً ، ولذلك فان مما يهمها أن يكون سعره مرتفعاً ، ومن الوسائل التي تلجأ اليها الحكومة لحفظ سعره من التدهور شراؤها له، وهي تحتاج إلى أموال للشراء، فتصدر القروض المعروفة بقروض القطن، كما أنها تصدر أذوناً على الخزانة للغرض ذاته وسنتكلم هنا على القروض، أما الأذون فسنتكلم عليها عند الكلام على الدين السائر .

قروض سنتي ١٩٤١ و ١٩٤٢ :

٤٩٣ — أصدرت الحكومة في سنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ قرضين لتمويل محصول القطن بمقتضى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ ورقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ على التوالي،أولهما بمبلغ عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٤,٥ ٪ ،

---

(١) بالنسبة للكوبون رقم ٣٦ المستحق في أول نوفمبر سنة ١٩٦١ احتسبت الفائدة بسعر ٣,٢٥ ٪ من أول مايو إلى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٦١ (تاريخ صدور القانون) ثم بسعر ٣,٥٠ ٪ عن المدة بعد ٢٨ أغسطس سنة ١٩٦١ .

والثانى بمبلغ مليونين من الجنيهات بفائدة ٤ ٪ ، وقد حول بعضهما إلى القرض الوطنى وسدد الباقى .

قرض سنة ١٩٤٦ :

٤٩٤ — أصدرت الحكومة فى يونيه سنة ١٩٤٦ ، بمقتضى القانون رقم ٤١ سنة ١٩٤٦ قرضاً بمبلغ ٣٠ مليون جنيه لتمويل القطن الذى تشتريه من محصول ١٩٤٦ — ٤٧ ، وجعلت فائدته ٢,٢٥ ٪ ومدته سبع سنوات ويستهلك بعد أول يونيه سنة ١٩٤٨ إلى أول يونيه سنة ١٩٥٣ وقد خصص من من هذا القرض ٢٠ مليونا للمؤسسات المالية ، وطرح الباقى (١٠ ملايين) للاكتتاب العام . وقد تم استهلاكه جميعه فى أول ديسمبر سنة ١٩٤٩ أى قبل تاريخ استحقاقه بنحو أربع سنوات .

قروض سنة ١٩٥٢ :

٤٩٥ — رخص المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٢ لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة الآن) فى أن يصدر بمصر قرضين لتمويل القطن الذى تشتريه الحكومة :

(ا) الأول — قيمته ١٥ مليوناً من الجنيهات بفائدة ٣,٥ ٪ ، ومدته ثلاث سنوات مع قابلية السداد أو الاستهلاك بعد انقضاء سنتين من تاريخ اصداره.

(ب) الثانى — قيمة ١٠ ملايين من الجنيهات بفائدة ٣,٧٥ ٪ ، ومدته خمس سنوات مع قابلية السداد أو الاستهلاك بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ اصداره .

ولم يطرح للاكتتاب سوى القرض الأول ، وأكتتبت المؤسسات المالية فى الشطر الأكبر منه وقد تم سداده فى أغسطس سنة ١٩٥٥ ، أما القرض الثانى فلم تحتج الحكومة إلى طرحه للاكتتاب .

§ ٣ — قرضا فلسطين

٤٩٦ — رخص القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٨ لوزير المالية فى أن يصدر قرضاً لمواجهة المصروفات الإضافية اللازمة لقوات الدفاع المصرية بمناسبة الحالة فى فلسطين وأطلق عليه « قرض الحكومة المصرية لقضية فلسطين » وهو على نوعين قيمة كل منهما ١٥ مليوناً من الجنيهات .

(ا) الأول بفائدة ٢,٥ ٪ ومدته ١٢ سنة تبدأ من ١٠ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات ، أى اعتباراً من ١٠ فبراير ١٩٥٩ لغاية ١٠ فبراير ١٩٦١. وقد سدد هذا القرض : بعضه عن طريق الاكتتاب بسنداته فى قرض الإنتاج السادس ٣,٥٪ (١٩٧١— ٧٣) والبعض الآخر نقداً.

(ب) الثانى بفائدة ٣٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من ١٥ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد عشرين سنة ، أى اعتباراً من ١٥ فبراير سنة ١٩٦٩ لغاية ١٥ فبراير سنة ١٩٧٩ .

وقد أعفى هذان القرضان من الضرائب الحالية والمستقبلة ما عدا ضريبة التركات ، بمقتضى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥١. وتدفع فائدة كل منهما كل ستة شهور بواقع نصف الفائدة السنوية ، وتقرر تخصيص مبلغ سنوى لا يقل عن ٣١٥٠٠٠ جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الثانى ، أما القرض الأول فلم يخصص أى مبلغ لاستهلاكه .

§ ٤ — قرض الاصلاح الزراعى

٤٩٧ — رخص فى إصدار هذا القرض لأداء ثمن الأراضى المستولى عليها ، تنفيذاً للمرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الاصلاح الزراعى فى حدود ٢٠٠ مليون من الجنيهات لمدة ٤٠ سنة بالقيمة الاسمية وبفائدة ١,٥٪ وسنداته اسمية ، ولا يجوز التصرف فيها إلا لمن يحمل جنسية الجمهورية العربية المتحدة. ويستهلك هذا القرض خلال مدة أقصاها أربعون سنة من

تاريخ اصداره وبلغ ما أصدر منه حتى آخر يونيه ١٩٦٣ : ٤٢,٥ مليون جنيه(١).

وهذا القرض لم يطرح للاكتتاب العام وانما سلمت سنداته لملاك الأراضى التى استولى عليها تنفيذاً لقانون الاصلاح الزراعى المذكور، ويعد من القروض الاجبارية.

وفى ١٤ يناير سنة ١٩٦٣ صدر القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بحظر تملك الأجانب للاراضى الزراعية وما فى حكمها من الأراضى القابلة للزراعة والبور والصحراوية. وبأيلولة ما يملكه الاجانب منها الى الدولة وتعويضهم عنها بسندات اسمية على الدولة لمدة ١٥ سنة، بفائدة ٤٪ سنويا، قابلة للتداول فى البورصة ولا يجوز التصرف فيها لغير مصرى ويجوز استهلاكها بعد عشر سنوات.

§ ٥ — سندات البنوك والشركات والمنشآت المؤممة

٤٩٨ — صدر فى ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ قراران بقانونين يؤمم أحدهما بنك مصر (القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠)، ويؤمم الآخر البنك الأهلى المصرى (القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠)، ونص فيهما على تحويل أسهم كل من البنكين إلى سندات على الدولة لمدة اثنتى عشرة سنة، مع جواز استهلاكها كلها أو بعضها (بالقيمة التى حولت بها) بعد عشر سنوات (١٩٧٠ — ٧٢). وبفائدة قدرها ٥ ٪، على أن تحدد قيمة كل سند بسعر السهم حسب اقفال بورصة القاهرة فى ١١ فبراير سنة ١٩٦٠. ولما كانت السوق قد اقفلت فى ذلك التاريخ بسعر ٢٩ جنيها و ٨٠٠ مليم لسهم البنك الأهلى، و ٢٢ جنيها و ٧٠٠ مليم لسهم بنك مصر، فان جملة الدين تكون ٢٠ مليوناً و ٢٩٠ ألف جنيه.

وفى أول ديسمبر سنة ١٩٦٠ صدر قراران بقانونين، ينص أولهما (القرار بقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠) على تصفية شركة سكك حديد مصر

---

(١) رخص فى اصدار هذا القرض فى الأصل بالمرسوم بقانون رقم ٣٥٠ لسنة ١٩٥٢ لمدة ٣٠ سنة وبفائدة قدرها ٣ ٪ ونص فيه على أنه لا يجوز التصرف فى سنداته إلا لمصرى. ثم عدلت هذه الأحكام إلى الأحكام المذكورة فى المتن بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ الصادر فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥٨، وذلك توحيداً لأحكام هذا القرض فى شطرى الجمهورية العربية المتحدة وقتئذ، سورية ومصر.

الكهربائية وواحات عين شمس (التى انشأت ضاحية مصر الجديدة ، احدى ضواحى مدينة القاهرة) وتحويل أسهمها وحصصها إلى سندات على الدولة . وينص الثانى (القرار بقانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٠) على انتقال ملكية البنك البلجيكى والدولى بمصر (الذى سمى فيما بعد بنك بورسعيد بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٦١)، إلى الدولة، وتحويل أسهمه إلى سندات على الدولة أيضاً ، وحددت القيمة الاسمية لسندات الشركة بسعر السهم أو الحصة حسب اقفال بورصة الأوراق المالية بالقاهرة يوم ٣٠ نوفبر ١٩٦٠ وهو اليوم السابق على صدور القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠ المذكور . أما سندات البنك فقد نص على تحديد قيمتها الاسمية على أساس قيمة التصفية، كما تقدرها لجنة تشكل من رئيس محكمة استئناف القاهرة ومستشار الرأى لوزارة الاقتصاد بمجلس الدولة ومندوب يعينه وزير الاقتصاد، على ألا تتجاوز قيمة التصفية سعر السهم حسب اقفال بورصة القاهرة يوم ٣٠ نوفبر ١٩٦٠(١).

وكل من سندات الشركة المذكورة والبنك قابلة للتداول ، من تاريخ العمل بالقانونين المذكورين (أول ديسمبر سنة ١٩٦٠) ،وهى لمدة ١٢ سنة وبفائدة سنوية قدرها ٥ ٪ ويجوز استهلاكها بعد مرور عشر سنوات ، كليا أو جزئياً بالقيمة الاسمية بطريق الاقتراع فى جلسة علنية .

وصدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٦١ (الذى عدل فيما بعد بالقرار بقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٦١) بتأميم منشآت كبس القطن ، وتحويل اسهمها إلى سندات على الدولة بفائدة ٤ ٪ ، ولمدة ١٥ سنة(٢) .

وفى ٢٠ يوليه سنة ١٩٦١ صدرت ثلاثة قرارات بقوانين على جانب كبير من الأهمية، عرفت مع غيرها بالقوانين الاشتراكية . أمم أولها (القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١) جميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات

(١) تحددت قيمة السند طبقا لذلك بمبلغ سبعة جنيهات و ٧٨٨ مليما. وصدر بهذا التحديد القرار الوزارى رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٦١ .

(٢) عدل القرار بقانون الثانى المادة الثالثة من القرار بقانون الاول. بان جعل مدة السندات ١٥ سنة ، وفائدتها ٤ ٪ بدلا من ١٢ سنة و ٥ ٪ التى كان ينص عليها القانون الأول . ونص على العمل بالتعديل من تاريخ العمل بالقانون الاول (١١ يوليه سنة ١٩٦١) .

والمنشآت العامة . وقرر الثانى (القرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١) مساهمة الحكومة فى بعض الشركات والمنشآت ، بنسبة ٥٠ ٪ من رأس مالها أما الثالث (القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١) فوضع حداً أقصى للملكية الفردية فى أسهم بعض الشركات ، ما قيمته مبلغ عشرة آلاف جنيه وقرر استيلاء الدولة على ما زاد على ذلك .

وأوضح كل قانون فى جدول ملحق به الشركات التى تنطبق عليها نصوصه ، بكل من اقليمى الجمهورية ، وعوض أصحاب الاسهم المستولى عليها بسندات اسمية على الدولة ، قابلة للتداول ، مدتها ١٥ سنة ، بفائدة سنوية قدرها ٤ ٪ ، مع جواز استهلاكها بقيمتها الاسمية بعد عشر سنوات ، كليا أو جزئياً ، بطريق الاقتراع فى جلسة علنية ، وحددت القيمة الاسمية لكل سند بسعر السهم حسب آخر اقفال ببورصة الأوراق المالية بالقاهرة قبل صدور القوانين المذكورة ، أى يوم ١٩ يوليه سنة ١٩٦١ ، وبالنسبة للاسهم التى لم تكن متداولة أو كان قد مضى على آخر تعامل عليها أكثر من ستة شهور ، شكلت لجان لتقدير قيمتها ، كل لجنة منها مكونة من ثلاثة أعضاء أحدهم مستشار من محكمة الاستئناف ويرأس اللجنة (١).

صدرت بعد ذلك عدة قرارات بقوانين تضيف شركات ومنشآت أخرى إلى الجداول الملحقة بالقوانين السابقة ، وبذلك تسرى عليها احكامها (٢) .

---

(١) بلغت قيمة ما انتهى من تقدير قيمته حتى ٩ فبراير سنة ١٩٦٢ من الأسهم والحصص التى استولت عليها الدولة ٢٥٨ مليوناً من الجنيهات ، من ذلك ٥٢ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، و٣٣ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، و١٧٣ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ . وكان نصيب الأجانب فى المبالغ المذكورة : ٢٨,٥ ٪ و ١٢,٥ ٪ . ١٠,٧٪ على التوالى .

(٢) اضافت القرارات بقوانين رقم ١٤٥ و ١٨٠ لسنة ١٩٦١ و ٤١ (م ١) و ٤٢ (م ١) و ٧٠ (م ١) لسنة ١٩٦٢ ، شركات ومنشات إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ . كما اضافت القرارات بقوانين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٦١ ورقم ٣٢ و ٤١ (م ٢) و ٤٢ (م ٢) و ٧٠ (م ٢) لسنة ١٩٦٢ =

وتعتبر السندات المحولة إليها الاسهم والحصص سندات قروض اجبارية .

§ ٦ — قروض الانتاج

أصدرت الحكومة حتى فبراير سنة ١٩٦١ عدة قروض لتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات العامة التى تقسوم بها على سبع دفعات : الأولى فى سنة ١٩٥٤ ، والثانية فى سنة ١٩٥٦ ، والثالثة فى سنة ١٩٥٨ ، والرابعة فى سنة ١٩٥٩ . والخامسة والسادسة فى سنة ١٩٦٠ والسابعة سنة ١٩٦١ .

اولا — قروض سنة ١٩٥٤ :

٤٩٩ — أذن القانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٥٤ لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) فى أن يصدر فى مصر ثلاثة قروض للمشروعات الإنتاجية والخدمات العامة وهى :

(ا) قرض قصير الأجل — قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢,٥ ٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٤ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد أربع سنوات ، أى ابتداء من ٤ يناير سنة ١٩٥٩ حتى ٤ يناير سنة ١٩٦٠ .

وسندات هذا القرض فئات ٢٠,١٠٠,٥٠٠,١٠٠٠ جنيه ، وهو يلائم البنوك والمؤسسات المالية التى لا تستطيع استثمار أموالها لفترة طويلة .

وقد تم تسديد هذا القرض بعضه عن طريق الاكتتاب بسنداته فى قرض الانتاج الرابع ٣,٥٪ (١٩٦٩ — ١٩٧١) والبعض الآخر نقداً .

(ب) قرض متوسط الأجل — قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة

=شركات ومنشآت إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، وأخرجت بعض القرارات بقوانين شركات ومنشآت من الجدول المرفق بالقرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ والجدول المرفق بالقرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ واضافتها إلى الجدول المرفق بالقرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ مما نرتب عليه تأسيمها تأسيما كاملا .

٣ ٪ ، ومدته عشر سنوات تبدأ من ٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد تسع سنوات ، أى ابتداء من ٥ يناير سنة ١٩٦٤ حتى ٥ يناير سنة ١٩٦٥ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم شركات التأمين وهيئات الاستثمار المختلفة التى ليست فى حاجة ماسة فى فترات قريبة إلى ما توظف من مال .

(ج) قرض طويل الأجل — قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٣,٥٪ ، ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد ١٤ سنة أى ابتداء من ١٥ يناير سنة ١٩٦٩ حتى ١٥ يناير سنة ١٩٧٠ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم الأفراد وخاصة صغار المدخرين الذين ينشدون استثمار أموالهم استثماراً مأموناً لفترة طويلة .

وقد طرحت هذه القروض جميعاً للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتم الاكتتاب فيها. وتدفع فائدتها السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتها لحاملها وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بكافة أنواعها .

ثانيا — قروض سنة ١٩٥٦ :

٥٠٠ — أذن القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٧ لوزير المالية والاقتصاد (الآن : وزير الخزانة) فى أن يصدر فى مصر قرضين آخرين لتمويل مشروعات الإنتاج وهما :

(ا) قرض قصير الأجل — قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢,٥٪، ومدته خمس سنوات، تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ وتسدد القيمة

الاسمية لجميع سنداته فى ٢٥ أبريل ١٩٦١، وأصدرت سنداته بالفئات الآتية: ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه . وقد تم تسديد سندات هذا القرض ، بعضها عن طريق الاكتتاب فى سندات قرض الانتاج ٣,٥ ٪ (١٩٧٣ — ٧٥) والبعض الآخر نقداً .

(ب) قرض طويل الأجل – قيمته ٢٠ مليون جنيه بفائدة ٣,٥ ٪ ومدته ١٧ سنة تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد ١٥ سنة ، أى ابتداء من ٢٥ أبريل سنة ١٩٧١ لغاية ٢٥ أبريل سنة ١٩٧٣ .

وسندات هذا القرض بالفئات الآتية ٥ و ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ ج

وقد طرح القرضان للاكتتاب جملةواحدة وبالقيمة الاسمية وتم الاكتتاب فيهما ، وتدفع فائدة كل منهما السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتهما لحاملها. وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ، حالية أو مستقبلة ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

ثالثا – قرض سنة ١٩٥٨ :

٥٠١ – أذن القرار بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٨ لوزير الخزانة فى إصداره بالاقليم المصرى ، وقيمته ١٥ مليوناً من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣ ٪ ومدته عشر سنوات تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد سبع سنوات أى ابتداء من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٨ .

وسنداته بالفئات الآتية : ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه ، وهى لحاملها وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتدفع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (فى ١٥ مايو و ٢٥ نوفمبر من كل سنة)

وقبل الاكتتاب فيه بسندات القرض الوطنى المتوسط الأجل ٢,٧٥ ٪ (١٩٥٥ — ١٩٥٨) التى كان قد حل ميعاد الوفاء بها فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ وذلك بالقيمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضاً من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة،حالية أو مستقبلة،عدا ضرائب التركات بجميع أنواعها ، وقد تم الاكتتاب فيه .

رابعا — قرض سنة ١٩٥٩

٥٠٢— اذن القرار بقانون رقم٤٧ لسنة ١٩٥٩ لوزير الخزانة فى اصداره بالاقليم المصرى ، وقيمته ٢٥ مليوناً من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣,٥ ٪ ومدته اثنتا عشرة سنة،تبدأ من ٢٨ مارس سنة ١٩٥٩ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات أى ابتداء من ٢٨ مارس سنة ١٩٦٩ لغاية ٢٨ مارس سنة ١٩٧١ .

وسنداته بفئات ٥ ، ١٠ ، ١٠٠ ، ٥٠٠ ، ١٠٠٠ جنيه وهى لحاملها .

وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتدفع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (فى ٢٨ مارس و ٢٨ سبتمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتتاب فيه بسندات قرض الإنتاج الأول القصير الأجل ٢,٥٪ (١٩٥٩ — ١٩٦٠) وذلك بالقيمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضاً من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلة ، فيا عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها . وقد تم الاكتتاب فيه .

خامسا — قرضا سنة ١٩٦٠

٥٠٣ — أصدر أولها بمقتضى القرار بقانون رقم١٦ لسنة ١٩٦٠ بمبلغ ١٥ مليون جنيه وبفائدة ٣,٥ ٪ لمده ١٢ سنة،تبدأ من ١ مارس سنة ١٩٦٠ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد عشر سنوات ، ابتداء من أول مارس سنة ١٩٧٠،وسنداته لحاملها . وهى بنفس فئات قرض سنة ١٩٥٩، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة،حالية أو مستقبلة، فيا

عدا ضرائب التركات . وتدفع الفائدة كل ستة أشهر (فى أول مارس وأول سبتمبر من كل سنة) .

وأصدر القرض الثانى فى نوفمبر سنة ١٩٦٠ بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٨٢ لسنة ١٩٦٠ ، بمبلغ ٢٥ مليوناً من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها ٣,٥ ٪ ، تدفع كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية ، وهو لمدة ١٢ سنة ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد تسع سنوات من تاريخ الاصدار ، وسنداته لحاملها ، وهى بنفس فئات سندات قروض الانتاج الأخرى ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غيرها مباشرة ، حالية أو مستقبلة ، ما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

سادسا — قرض سنة ١٩٦١ :

٥٠٤ — أصدر فى فبراير سنة ١٩٦١ بمقتضى القراربقانون رقم ٣ لسنة ١٩٦١ ، بمبلغ ٣٠ مليونا من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها ٣,٥ ٪ أيضاً ، تدفع كل ستة شهور (فى ١١ فبراير و ١١ أغسطس من كل سنة) بواقع نصف الفائدة السنوية،وهو لمدة ١٤ سنة تبدأ من ١١ فبراير سنة ١٩٦١ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد ١٢ سنة ، وسنداته لحاملها وهى بذات فئات سندات قروض الانتاج الأخرى ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة،حالية أو مستقبلة ، ما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها . وقد قبل الاكتتاب فيها بسندات قرض فلسطين ٢,٥ ٪ (١٩٥٩ — ١٩٦١) ، وبسندات قرض الإنتاج ٢,٥ ٪ لسنة ١٩٦١ بالقيمة الاسمية .

وبذلك بلغت جملة قروض الإنتاج (بعد استهلاك القرضين القصيرين) مائة وخمسين مليوناً من الجنيهات ، فاذا أضفنا اليها القرض الوطنى المحول إلى قرض انتاج وجملته ٦٦,٩ مليوناً لكان المجموع ٢١٦,٩ مليوناً من الجنيهات .

§ ٧ — قروض التمويل الخارجى (أرصدة العملات الأجنبية الحرة)

٥٠٥ — تحتاج المشروعات الانتاجية التى تقوم بها الحكومة إلى تمويل خارجى بعملات أجنبية ، ولما كان البنك الأهلى المصرى يمتلك أرصدة أسترلينية حرة، وأرصدة مجمدة، فقد رأت الحكومة أن تستعمل هذه الأرصدة فى التمويل الخارجى عندما تحتاج إليها، ولما كان الطريق الطبيعى للحصول عليها من البنك هو شراؤها، ولكن لكى يتم الشراء ينبغى أن يتوافر لدى الحكومة فائض ، وقد لا يتيسر ذلك فى جميع الأحوال ، فتضطر إلى الاقتراض لشرائها ، وقد يكون سعر الفائدة وقتئذ مرتفعاً فتضار الخزانة العامة ، هذا إلى جانب الأثر الانكماشى للقرض الذى قد يحدث فى وقت غير ملائم ، لذلك أتفقت الحكومة مع البنك على أنه كلما أحتاجت إلى مبلغ من الأرصدة الاسترلينية الحرة خلال السنوات المقبلة ، فانها تعطى للبنك سندات بقيمة ما تحصل عليه ، بسعر فائدة قدره ٣ ٪ ، وصدر لهذا الغرض القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٥ بالاذن لوزير المالية والاقتصاد(وزير الخزانة الآن) فى إصدار سندات بمصر فى حدود مائة مليون جنيه لمدة ١٥ سنة بالقيمة الاسمية ، على أن تستهلك خلال مدة أقصاها ١٥ سنة من تاريخ إصدارها ، ومع إعفاء السندات وفوائدها من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقلة ، ولا تصدر هذه السندات إلا عند الحاجة .

وقد عدل القانون المذكور بمقتضى القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦٣ الذى أذن أيضاً لوزير الخزانة فى اصدار السندات المشار إليها فى حدود مائة مليون جنيه مصرى لمدة ١٥ سنة بالقيمة الاسمية وبفائدة تحدد بالاتفاق مع البنك المركزى المصرى (الذى حل محل البنك الأهلى المصرى) وذلك لأداء ثمن ما قد تشتريه الحكومة من البنك المذكور من أرصدة بالعملات الأجنبية الحرة (بدلا من الأرصدة الاسترلينية وحدها) لتغطية النفقات الخارجية للمشروعات الاستثمارية ، وقد أعفى القانون الجديد السندات وفوائدها من

كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ، حالية أو مستقبلة ، فيما عدا ضرائب التركات .

وقد صدر من هذه السندات حتى آخر نوفمبر سنة ١٩٦١ ثلاثة اصدارات الاصدار الأول فى فبراير سنة ١٩٦٠ بمبلغ ٤٥ مليون جنيه ويستهلك فى الفترة (١٩٧٠ — ٧٥) ، والاصدار الثانى فى أوائل سنة ١٩٦١ بمبلغ ثمانية ملايين من الجنيهات ويستهلك فى الفترة (١٩٧١ — ٧٦) ، والاصدار الثالث فى نوفمبر سنة ١٩٦١ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات ويستهلك فى الفترة (١٩٧٣ — ٧٦) وقد تم اصـــدار باقى المـــائة مليـون جنيه خلال السنة المالية ١٩٦٢ — ١٩٦٣ .

§ ٨ — قروض خارجيـــة

٥٠٦ — أبرمت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة وبين عدة دول تحتوى على قروض وتسهيلات ائتمانية لتمويل ما يلزم لمشروعات برامج التنمية الاقتصادية وغيرها وهى كثيرة (١).

المطلب الثالث

الدين السائـــر

٥٠٧ — يتكون الدين السائر من القروض القصيرة الأجل التى تمثلها أذون الخزانة ، ومن القروض الموسمية التى يقدمها البنك المركزى للحكومة بمقتضى نظامه الأساسى . وقد استعملت أذون الخزانة منذ سنة ١٩٤١ لتمويل محصول القطن، ثم امتد استعمالها فى سنة ١٩٤٨ لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وتستعمل فى الوقت الحاضر ، منذ مايو سنة ١٩٥٥ ، لتمويل المحصولات الأخرى ،وتمويل المشروعات الإنتاجية التى تقوم بها الدولة،

---

(١) يرجع لبيان هذه القروض والتسهيلات الائتمانية إلى الطبعة الثالثة (سنة ١٩٦٢) من هذا الكتاب لغاية تلك السنة ، والى كتابنا « الوسيط فى تشريع الضرائب طبعة سنة ١٩٦٩ (دار المعارف بمصر) ص ٢٤٠ و٢٤١ و٢٤٣ إلى ٢٤٨ و١٠٣٥ — ١٠٣٧ ، لما بعد ذلك .

إلى جانب تمويل محصول القطن وتغطية ورق النقد (١).

§ ١ — تمويل محصول القطن

٥٠٨ — صدر فى سنة ١٩٤١ القانون رقم ٤٧ لسنة١٩٤١ مرخصاً للحكومة فى اصدار أذون على الخزانة لتمويل محصول القطن لتلك السنة ، إلى جانب القرض الذى رخص فى إصداره للغرض نفسه وقدره عشرة ملايين من الجنيهات ،والذى سبق الكلام عليه(٢) وكانت قيمة هذه الأذون على الخزانة ثلاثة ملايين من الجنيهات ، ولا يتجاوز أجلها ثلاثة شهور ، ويحدد سعرها عن طريق المناقصة بين المكتتبين ، وتسدد قيمتها بعد مضى مدة الثلاثة شهور ، إذ كانت الحكومة تبيع ما تشتريه من القطن بقيمة هذه الأذون ، وتسدد المستحق عليها . وإذا حدث ولم يتوافر لديها المبلغ المستحق فانها تصدر أذوناً جديدة لتحل محل الأذون القديمة .

كذلك أصدرت الحكومة فى سنة ١٩٤٢ أذوناً على الخزانة لتمويل محصول

---

(١) جرى العمل على أن يكون الاكتتاب فى هذه الأذون عن طريق تقديم عطاءات على استمارة خاصة (يمكن الحصول عليها من البنك المركزى المصرى وفروعه ، أو من البنوك الأخرى) برسم وزير الخزانة ، داخل مظاريف مغلقة ، ترسل إلى البنك المركزى المصرى ، وأجل هذه الأذون ثلاثة أشهر ، ولا يقبل عطاء تقل قيمته الاسمية عن ٢٥٠٠٠ جنيه ويجب أن تكون العطاءات بمضاعفات ٥٠٠٠ جنيه ، وتحتفظ وزارة الخزانة لنفسها بحق رفض أى عطاء ويجوز ألا يقبل من العطاء إلا جزء منه ، على أنه فى هذه الحالة يعتبر مقدم العطاء مرتبطاً عن هذا الجزء بنفس السعر الذى قدم به العطاء كله ، ويعتبر العطاء مرفوضاً إذا لم يصل إلى مقدمه ما يفيد قبول عطائه ، وتحرر الأذون من ست فئات هى ألف وخمسة آلاف وعشرة آلاف وخمسة وعشرون ألفا وخمسون ألفا ومائة ألف جنيه ، ويخطر البنك المركزى المصرى من يقبل عطاؤه بقبوله. وعليه عندئذ دفع قيمة العطاء المقبولة كاملة بالعملة المصرية بالبنك المركزى المصرى لحساب وزارة الخزانة، ويتولى البنك تسليم الأذون لأصحابها. وإذا كان المطروح للاكتتاب مبلغاً كبيراً (٥ مليون أو ٦ مليون جنيه مثلا) حررت الأذون من الفئات الآتية : خمسة آلاف وخمسة وعشرون ألفاً وخمسون ألفا ومائة ألف ونصف مليون ومليون جنيه .

(٢) راجع الفقرة رقم ٤٩٣ ، ص ٣٨٧ فيما سبق .

قطن تلك السنة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ ، وكانت قيمتها ثلاثة ملايين من الجنيهات وأجلها ثلاثة شهور أيضاً .

٥٠٩ — وفى سنة ١٩٤٦ صدر القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ مخولا للحكومة إصدار أذون على الخزانة بقيمة ١٢ مليوناً من الجنيهات لتمويل مشترياتها من القطن ، وتقرر ايداع ما قيمته ٦ ملايين من الجنيهات من هذه الأذون فى قسم الإصدار بالبنك الأهلى ، وطرح الباقى للمزايدة ، وكانت مدة هذه الأذون ثلاثة شهور . ولما وجد فى سنة ١٩٥١ أن مبلغ الاثنى عشر مليونا من الجنيهات قد أصبح غير كاف لتمويل كميات القطن التى كانت الحكومة قد اشترتها من بورصة العقود بعد أن حددت سعراً أدنى لمحصول سنة ١٩٥٠ والسنة التالية ، فضلا عن مشترياتها من الأقطان المتوسطة التيلة المستولى عليها لسد حاجة المصانع ، فقد رفع الحد الأقصى لتلك الأذون إلى ٣٠ مليوناً من الجنيهات ، بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم إلى ٤٠ مليوناً بالقانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٥١ .

٥١٠ — وفى سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٥٢ يخول للحكومة حق اصدار أذون خاصة مدتها ثلاثة أشهر أيضاً فى حدود ٥٠ مليون جنيه على أن تستغل لجنة القطن المصرية حصيلتها لشراء القطن من محصول سنة ١٩٥٢ — ٥٣ ، ويستخدم المتحصل من بيع القطن فى استهلاك هذه الأذون .

٥١١ — وصدر فى سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٣٢ سنة ١٩٥٤ مرخصاً لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى أن يصدر فى مصر بالشروط والأوضاع التى يحددها أذوناً على الخزانة لا يجاوز مجموعها ٦٠ مليوناً من الجنيهات لتمويل ما تشتريه الحكومة من أقطان موسم تلك السنة والسنوات المقبلة ، ولتحل محل الأذون التى استعملت من قبل لتمويل محاصيل سابقة ، وفتح حساب خاص لعمليات القطن التى تمول عن هذا الطريق وخصصت حصيلته لسداد الأذون المذكورة .

صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ الذى أحل محل أذون تمويل القطن ، وأذون تغطية ورق النقد أذوناً موحدة على ما سنبينه فيما يلى :

٤ ٢ — تغطية ورق النقد

٥١٢ — استعملت أذون الخزانة أيضاً لتغطية ورق النقد الذى أصدره البنك الأهلى المصرى ، وكان ذلك فى مبدأ الأمر بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ ، الذى أذن لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى اصدار أذون على الخزانة فى حدود مبلغ ٥٠ مليون جنيه لهذا الغرض ، وقد زيد هذا المبلغ إلى مائة مليون جنيه بمرسوم بقانون بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٠ .

٥١٣ — ولما صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بانشاء بنك مركزى للدولة (الذى أبطل العمل بالقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ المشار إليه) ، أذن لوزير المالية (الخزانة) فى أن يصدر أذونا على الخزانة فى حدود ١٠٠ مليون جنيه لتغطية ورق النقد على أن ترصد قيمتها فى حساب خاص بوزارة المالية (الخزانة) وتتعهد الوزارة بعدم السحب عليها (الفقرتان ٧ و ٨ من المادة ١٤) ، وبين القرار الوزارى رقم ٤٢ لسنة ١٩٥١ الشروط والأوضاع التى تتبع فى إصدار هذه الأذون .

٥١٤ — ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ ، السابق ذكره ، الذى أجاز لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) أن يصدر بمصر أذوناً على الخزانة بالشروط والأوضاع التى يحددها بما لا يجاوز مبلغ ١٥٠ مليون جنيه ، يجوز عند الاقتضاء وبالشروط ذاتها زيادتها بما لا يجاوز خمسين مليونا أخرى من الجنيهات ، بعد موافقة رئيس الجمهورية على هذه الزيادة ، وتحل هذه الأذون محل الأذون الصادرة بمقتضى القوانين رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ ورقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ ورقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٤ السابق ذكرها(١) وفى مايو سنة ١٩٥٥ تمت تصفية الأذون الصادرة لتغطية ورق النقد بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

---

(١) ومن جهة أخرى ألغى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بمقتضى القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون البنوك والائتمان (م ٦) وحل محله قرار من رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ لسنة ١٩٥٧ بالنظام الأساسى للبنك المركزى ، بتاريخ ١٥ يوليه سنة ١٩٥٧ (الذى حل محله بدوره القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ الصادر بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٦٠) .

§ ٣ — النظام الحالى لأذون الخزانة

٥١٥ — كانت أذون الخزانة حتى صدور القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ لا تستخدم إلا لتمويل عمليات شراء القطن بواسطة الحكومة ، أو لتغطية أوراق النقد التى يصدرها البنك الأهلى المصرى ، وكانت القوانين القديمة فيما يتعلق بهذا النوع الأخير من الأذون تنص على قيد حصيلتها فى حساب لا يرخص للحكومة أن تسحب منه ، فكان للحكومة حسابان مختلفان ، حساب الأذون والحساب الجارى . وكان حقها فى السحب مقصوراً على رصيدها الدائن فى الحساب الجارى . أما حساب الأذون فكانت وظيفته الوحيدة أن يسجل قيمة الأذون التى تصدرها الحكومة ، وبعد ذلك كان القسم المصرفى فى البنك الأهلى يحول هذه الأذون إلى قسم الإصدار ، لاصدار بنكنوت جديد يدخل فى التداول بالطرق التجارية العادية من خصم أوراق تجارية وسلفيات وما إلى ذلك .

وقد أبقى القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ على هذا النظام وعلى حد المائة والخمسين مليوناً من الجنيهات (مع امكان زيادتها إلى ٢٠٠ مليون بموافقة رئيس الجمهورية) ، ولكنه وحد حسابى الحكومة لدى البنك المركزى إذ ضم رصيدها الدائن فى حساب الأذون إلى رصيدها فى الحساب الجارى . ويؤدى هذا التعديل إلى إعطاء الحكومة الحق فى أن تستفيد من إصدارها للأذون ، فتسحب من حصيلتها المبالغ اللازمة لتمويل المشروعات الإنتاجية لفترات قصيرة ، إلى أن تتمكن من تمويلها بوسائل أخرى ملائمة ، فتلغى الأذون عندئذ . كذلك يتيح القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ تمويل شراء المحصولات الأخرى غير القطن ، كالقمح .

§ ٤ — القروض الموسمية

٥١٦ — يدخل فى الدين السائر أيضاً القروض الموسمية التى يقدمها البنك المركزى المصرى للحكومة بمقتضى المادة ١٥ من قانون البنوك والائتمان (الصادر به القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٧ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يوليه سنة ١٩٥٧ ثم المادة ٨ من القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ١٨ ديسمبر ، بالنظام الأساسى للبنك المركزى ، التى ترخص للبنك فى أن يقدم قروضاً للحكومة لتغطية

ما قد يكـــون فى الميزانية العامة من عجز موسمى بشرط ألا تزيد قيمة هذه القروض على ١٠٪ من متوسط إيرادات الميزانية العامة فى خلال السنوات الثلاث السابقة ، وتكون هذه القروض لمدة ثلاثة شهور قابلة للتجديد لثلاثة شهور أخرى وهكذا ، على أن تؤدى خلال اثنى عشر شهراً على الأكثر من تاريخ تقديمها . وتعين الشروط الخاصة بهذه القروض بالاتفاق بين الحكومة والبنك وذلك وفقاً لحالة النقد والائتمان وقت تقديمها (١) .

قروض من اجهزة التأمين والادخار :

٥١٧ — تقترض الدولة أيضاً مما يتجمع لدى هيئتى التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية ، من اشتراكات العاملين بالدولة ، والعاملين الخاضعين لقانون التأمينات الاجتماعية ، كما تقترض مما يتجمع لدى صندوق توفير البريد والبنوك من أموال مدخرة . وفى سنة ١٩٦٥ أنشىء نظام للادخار الاجبارى بمقتضى القانون رقم ٤٢ ثم عدل بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ يتلخص فى اشتراكات اجبارية بواقع ٢,٥ ٪ من المرتب أو الأجر الشهرى للعاملين الخاضعين لأحكام قوانين المعاشات المدنية والعسكرية، والعاملين الدائمين الخاضعين لقانون التأمينات الاجتماعية ، معفاة من ضريبة المرتبات والأجور ، وتسلم للخزانة العامة ، لتودع صندوق الاستثمار المنشأ بمقتضى القانون ٤٥ لسنة ١٩٦٦ . وترد لصاحب الشأن مع فوائدها عند انتهاء مدة خدمته معفاة هى وفوائدها من الضرائب والرسوم بسائر أنواعهـــا . ومن جهة أخرى يصدر البنك الأهلى المصرى ، بالاتفاق مع الحكومة ، بمقتضى القانون ٨ لسنة ١٩٦٥ شهادات استثمار على ثلاثة أنواع : ذات قيمة متزايدة ، وذات عائد جار ، وذات يانصيب ، معفاة هى وفوائدها (٥ ٪) أو جوائزها وكذا قيمة استردادها أو استحقاقها من كافة الضرائب ورسوم الدمغة فيما عدا ضريبة التركات ورسم الأيلولة . وتسلم حصيلتها لوزارة الخزانة حيث توضع فى صندوق الاستثمار المشار إليه — هذا إلى ما نص عليه القرار الجمهورى ٨٨٦ لسنة ١٩٦٧ من تجنيب ٥ ٪ من الأرباح الصافية القابلة للتوزيع بشركات القطاع العام وتخصيصها لشراء سندات حكومية أو ايداعها فى البنك المركزى فى حساب خاص .

---

(١) كان القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بانشاء بنك مركزى للدولة يحتوى على نص مماثل هو الفقرتان الثانية والثالثة من المادة ١٥ منه .

بيان عن حالة الدين العام المصرى

فى آخر كل سنة مالية (بملايين الجنيهات)(١)

آخر السنة المالية	القروض الوطنية وقروض الانتاج	أذون الخزانة	قروض التمويل الخارجي	سندات الشركات والمنشآت المؤممة	سندات الاصلاح الزراعي	قروض من أجهزة التأمين والادخار	قروض أخرى	المجموع	السندات المضمونة من الحكومة
١٩٠٠	١٠٠,١	—	—	—	—	—	—	١٠٠,١	—
١٩١٠	٩٢,٦	—	—	—	—	—	—	٩٢,٦	—
٢١-٢٠	٩٠,٧	—	—	—	—	—	—	٩٠,٧	—
٣١-٣٠	٨٧,٤	—	—	—	—	—	—	٨٧,٤	—
٤١-٤٠	٨٥,٠	—	—	—	—	—	—	٨٥,٠	—
٥١-٥٠	١٠٨,٠	٦٧,٠	—	—	—	—	—	١٧٥,٠	—
٥٢-٥١	١٤٣,٠	٦٠,٠	—	—	—	—	—	٢٠٣,٠	—
٥٣-٥٢	١٢٣,٠	١٣٥,٠	—	—	—	—	—	٢٥٨,٠	—
٥٤-٥٣	١٢٣,٠	٧٢,٠	—	—	—	—	—	١٩٥,٠	—
٥٥-٥٤	١٤٨,٠	٥٥,٠	—	—	١٤,٥	—	—	٢١٧,٥	—
٥٦-٥٥	١٥٨,٠	٩٧,٠	—	—	١٦,٣	٠,٦	—	٢٧١,٩	—
٥٧-٥٦	١٥٨,٠	١٣٥,٠	—	—	١٧,٦	٠,٦	٢,٧	٣١٣,٩	٢٠,٠
٥٨-٥٧	١٥٨,٠	١٥٠,٠	—	—	٢١,٠	٠,٦	٢,٧	٣٣٢,٣	٢٠,٠
٥٩-٥٨	١٩٨,٠	١٦٥,٠	—	—	٣٢,٥	٠,٦	٢,٧	٣٩٨,٨	٢٠,٠
٦٠-٥٩	١٨٢,٠	١٦٤,٠	٤٥,٠	٢٠,٣	٣٢,٥	٠,٦	٢,٧	٤٤٧,١	٢٣,٠
٦١-٦٠	٢٣٢,٠	١٨٥,٠	٥٣,٠	٢٢,٢	٣٧,١	٧,٠	١,٦	٥٣٧,٩	٢٨,٠
٦٢-٦١	٢٣٢,٠	٢٠٠,٠	٦٥,٠	٢٢,٢	٤٢,١	٤٩,٢	١١,٧	٦٢٢,٢	٢٨,٠
٦٣-٦٢	٢٣٢,٠	٢٣٥,٠	١٠٠,٠	٢٩٦,٥	٤٢,٥	١٠٧,٥	١١,٧	١٠٢٥,٢	٢٨,٠
٦٤-٦٣	٢٣٢,٠	٣٣٥,٠	١٠٠,٠	٣٣,٤	—	١٨٣,٥	٤٣,٥	٩٢٧,٤	٢٨,٠

(١) كانت السنة المالية لمصر متمشية مع السنة الميلادية حتى سنة ١٩١٣ ومن أول أبريل إلى ٣١ مارس: من سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ حتى سنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧ . ومن أول مايو إلى ٣٠ أبريل حتى سنة ١٩٤٦ — ١٩٤٧ ، ومن أول مارس إلى ٢٨ فبراير حتى سنة ١٩٥٠ — ١٩٥١ ، ومن أول يوليه إلى ٣٠ يونيه فى السنوات التالية .

المصدر — النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى، المجلد الحادى والعشرين (العدد الرابع) ١٩٦٨ — عن الاحصاء السنوى العام للجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

القسم الرابع

الميزانيـــــة

القسم الرابع
الميزانية (١)

مقـــدمة

§ ١ — مبادىء عامة

تعريف الميزانية :

٥١٨ — الميزانية (٢) بيان تعدادى ، تقديرى ، مقارن ، لنفقات وموارد هيئة عامة عن مدة قادمة (٣) . وهى تشتمل على قائمتين ، إحداها

(١) بعض المراجع :

Batyrev et Sitnine, Les finances et le crédit en U.R.S.S. 1948.
Baudhuin, F., Précis de finances publiques, I. Buxelles, 1949.
Besse P., Finances publiques, budget et politique budgétaire, 1954.
Bisson, A., Budget, Trésor et contrôle. 1943.
Bouteiller. G., de, Le Budget en U.R.S.S., Alger 1949.,
Bridges. E., Treasury Control, 1950.
Buk. A., The Budget in governments of to-day, 1934.
Chubb. B., The Control of public Expenditures, Oxford, 1952.
Gachkel. S., Le Mécanisme des Finances Soviétiques. 1946.
Heinig, K., Das Budget. 3 vol. 1949 - 51. Tuebingen.
Institut de Dr. Comp, de l'Université de Paris, La réforme budgétaire, 2 Vol. 1954.
Jèze. G., Le Budget 1910.
Laufenburger, Finances publiques comparées. 1951, Budget, 1948.
Naylor. E., E., The Federal Budget System., 1941.
Stourm. R., Le Budget. 1913.
Weichmann, H., et Wawrczeck, C., Neuordnung der oefentlichen Haushalte, Hamburg. 1952.
Willoughby, W., F., The National Budget System. Baltimore 1927.
Willmording, L., The Spending Power, 1943.

(٢) الميزانية : Le Budget

(٣) U. Ricci, Cours de science des Finances, 1933 - 34.

تدرج فيها النفقات ، والأخرى تدرج فيها الايرادات وكل قائمة منها تذكر تفاصيلها فى جداول كثيرة ، يكون مجموعها مجلدا كبيراً قد يبلغ عدد صفحاته الألف صفحة تقريباً .

والميزانية بيان **تعدادى** لأن كلا من النفقات والإيرادات مقسمة إلى أبواب متتابعة ولكل نوع من النفقات باب معين ، وكذلك الأمر بالنسبة للايرادات .

وهى بيان **تقديرى** لأنها تشمل التقدير النقدى لكل نوع من أنواع النفقات التى ينتظر انفاقها ، ولكل نوع من أنواع الإيرادات التى تنتظر جبايتها .

وهى بيان **مقارن** ، لأنها إذ تجمع بين النفقات من جهة والإيرادات من جهة أخرى ، تمكن من مقارنتها بعضها ببعض ، فيستطاع معرفة ما إذا كانت الميزانية **متوازنة** ، أى تساوى إيراداتها نفقاتها ، أو بها **فائض** أى تزيد إيراداتها على نفقاتها ، أو بها **عجز** أى تزيد نفقاتها على إيراداتها .

والهيئة العامة إما أن تكون الدولة أو هيئة محلية كالاقليم أو المحافظة أو المدينة أو البلدة .

وتعمل الميزانية لمدة قادمة ، ولذلك فكل ما تشتمل عليه من أرقام إنما هو تقديرى واحتمالى .

وسيكون كلامنا هنا قاصراً على ميزانية الدولة .

الميزانية والحساب الختامى :

٥١٩ — ينبغى أن نفرق بين الميزانية والحساب الختامى(١) فالميزانية بما أنها تتعلق بمدة قادمة فهى تحتوى على تقديرات قد تتحقق وقد لا تتحقق . أما الحساب الختامى فهو بيان للنفقات التى **انفقت فعلا** والايرادات التى **حصلت فعلا** خلال مدة انقضت : فالميزانية توضع قبل السنة المالية وتتضمن تقديرات ، أما الحساب الختامى فيوضع بعد انتهاء السنة المالية ، ويبين المدى الذى بلغته صحة هذه التقديرات .

---

(١) الحساب الختامى Compte final بالفرنسية ، و Final account بالانجليزية

ولكل من الميزانية والحساب الختامى أهميته .

وأهمية الحساب الختامى أعظم بالنسبة للمؤرخ أو الاحصائى ، لأن عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . أما بالنسبة لرجل السياسة فأهمية الميزانية أعظم ،لأنها تعتبر خطة للعمل تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذى تعتزم تحقيقه فى المدة المعينة لهذه الخطة تصويراً رقمياً مقارناً ، والتصوير الرقمى أصدق فى الكشف عن الأهداف ، ولهذا أهميته فى البلاد الديموقراطية حيث تصل الأحزاب إلى الحكم على أساس برامجها .

الميزانية والميزان :

٥٢٠ — كما فرقنا بين الميزانية والحساب الختامى ،كذلك ينبغى أن نفرق بين الميزانية والميزان . والميزان (١) بيان يدرج فيه ما فى حوزة الدولة من حقوق ، وما فى ذمتها من ديون فى لحظة معينة ، أو كما يقال فى العرف التجارى : قائمة بأصول وخصوم الدولة فى لحظة معينة ؛ وبعبارة أخرى قائمة جرد لثروة الدولة فى تاريخ معين. وقولنا فى تاريخ معين يظهر الفرق الأساسى بين الميزان من جهة ، والميزانية والحساب الختامى من جهة أخرى ، لأن هذين يكونان عن فترة من الزمن .

ويلاحظ أنه ليس من السهل عمل الميزان ، لأن من موجودات الدولة ما لا يستطاع تقدير قيمته النقدية على وجه الدقة ، كالمتاحف والآثار والطرق والميادين .

الميزانية القومية والحسابات القومية (٢) :

٥٢١ — الميزانية القومية مصطلح حديث ، يقصد به التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادى الكلى لبلد من البلاد بقطاعيه الخاص والعام ، فى علاقاته الداخلية ومع الخارج ، خلال مدة قادمة (ex ante) هى سنة فى

---

(١) الميزان le Bilan بالفرنسية ، و Balance sheet بالانجليزية.

(٢) الميزانية القومية :Budget national الحسابات القومية : Comptes de la nation

الغالب . وهى تختلف عن ميزانية الدولة فى أنها تضم تقديرات النفقات والإيرادات المتوقعة للأمة كلها — حكومة وأفراداً — أثناء مدة قادمة ، بينما تقتصر ميزانية الدولة على تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة للحكومة فقط.

والميزانية القومية تحتوى على عنصرين : النفقات القومية ، أى الانفاق الكلى ، والايرادات القومية ، أى الطلب الكلى . فالنفقات القومية تمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن تستهلكها أو تدخرها البلاد ، بينما تمثل الايرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادى بمختلف أنواعه .

ومقارنة العناصر التى تكون الميزانية القومية تحدد سياسة الدولة لتحقيق العمالة الكاملة وزيادة الدخل القومى . فاذا كان الانفاق الكلى غير كاف ، وجب على الدولة بواسطة الاستثمارات العامة والنفقات الاجتماعية ، وبواسطة سياسة ضريبية ملائمة ، أن تشجع الميل إلى الاستهلاك والاستثمار حتى تحصل على التوازن الاقتصادى ، لهذا كانت الميزانية القومية بالغة الأهمية .

أما الحسابات القومية فهى مصطلح جديث أيضاً يقصد به الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادى الكلى للبلاد خلال فترة انقضت (ex post). وهى بذلك تختلف عن الحساب الختامى الذى يقتصر على بيان نفقات « الحكومة » التى صرفت فعلا ، وإيراداتها التى حصلت فعلا عن مدة أنقضت .

فالمقصود من هذين المصطلحين الحديثين إعطاء فكرة عامة جامعة عن النشاط الاقتصادى الكلى للبلاد بقطاعيه الخاص والعام ، إما عن مدة قادمة (الميزانية القومية) . أو عن مدة منقضية (الحسابات القومية) .

والدراسة التى تقوم بهذا البحث يطلق عليها « المحاسبة القومية » (١) .

والميزانية القومية بوجه عام نظام من أنظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ، ووضعها وسط بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية ، وهى محاولة للتوفيق

---

(١) المحاسبة القومية : Comptabilité nationale

بين النظام الرأسمالى وبين مقتضيات الحياة الاجتماعية الحالية ، بين مصالح الجماعة وبين مصالح الأفراد ، أى بين التنظيم وبين الحرية .

وقد أدخل نظام الميزانية القومية فى بعض الدول فى السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية ومن بينها انجلترا وهولاندا والسويد والنرويج .

الميزانية النقدية :

٥٢٢ – الميزانية النقدية نظام حديث آخر، نشأ فى دول أمريكا اللاتينية، واستعملته مصر ابتداء من سنة ١٩٥٦ /١٩٥٧ ، ويقصد به بيان بالأرقام التقديرية لما تنفقه الدولة من النقد الأجنبى ، وما تحصل عليه منه ، نتيجة لمعاملاتها الاقتصادية المختلفة مع الخارج ، أثناء مدة معينة مقبلة ، هى « سنة » عادة . وقد امتد تطبيقه حتى شمل معظم الدول ، حتى تلك التى لا تعانى نقصاً فى النقد الأجنبى ،والتى تتبع سياسة الحرية المطلقة فى التعامل النقدى مع الخارج . إذ وجدت من مصلحتها التأكد من حسن استخدام مواردها من النقد الأجنبى ، والعمل على المحافظة عليها ، وتكوين الاحتياطيات النقدية المناسبة .

وفى مصر تقوم باعداد الميزانية النقدية وزارة الإقتصاد والتجارة الخارجية ، وكانت فى أول الأمر ربع سنوية ، وبسيطة فى اعدادها ، لبساطة ما كانت تحتاجه مصر وقتئذ من السلع الاستهلاكية المستوردة ، ولأن وارداتها من السلع الاستثمارية كانت محدودة ، فلما ازداد الاستهلاك وبدأ التوسع فى استيراد المصانع والآلات والمعدات اللازمة لتنفيذ خطة التنمية الشاملة ، أصبح من الضرورى اعداد ميزانيات نقدية مفصلة ودقيقة ، وقائمة على أسس علمية سليمة ، حتى يمكن على وجه الدقة معرفة مقدار النقد الأجنبى المتاح فى سنة مقبلة ، ورسم الخطة اللازمة لتوزيعه بين مختلف الاستخدامات ، مع تحديد الأولويات المناسبة ، بحيث يكون الاستيراد فى حدود إمكانيات الدولة ، ومتمشيا فى ذات الوقت مع خطة التنمية الشاملة . ومع حاجات الدولة من السلع التموينية والاستهلاكية المختلفة .

§ ٢ – أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية .

٥٢٣ – الميزانية ضرورية مهما كان شكل الحكومة ، إذ بدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيراً منتظماً ، وهي بهذا تعتبر وثيقة إدارية تبين فيها النفقات والإيرادات الاحتمالية المستقبلة ، غير أن لها في الدول ذات الحكومات النيابية فوق ذلك أهمية خاصة ، إذ يجب أن يعتمد البرلمان مشروع الميزانية وأن يجيزه . ولهذا فهي تعد في ظل النظام البرلماني عمل اجازة (Acte d'autorisation) إلى جانب كونها عمل تقدير (Acte d'évaluation) فيجاز للحكومة بمقتضاها إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات الواردة بالميزانية .

وقد أصبح اعتماد البرلمان للميزانية مبدأ من مبادىء القانون العام في كل الدول ذات الحكومات النيابية .

التكييف القانوني للميزانية (١) :

٥٢٤ – عند البحث في الطبيعة القانونية للميزانية ينبغي أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها . ذلك أن الميزانية ، كما سنرى فيما يلي ، تقوم الحكومة بتحضيرها في معظم الدول ثم تعرضها على الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية لاعتمادها ، فاذا وافقت عليها صدر بها في معظم الدول قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية » .

---

(١) أنظر الآراء المختلفة في التكييف القانوني للميزانية في المراجع الآتية :

مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالي ، الدكتور محمد عبد الله العربي ، الجزء الثالث ، ميزانية الدولة ، القاهرة ١٩٣٨ ص ١٣ وما بعدها . ومقال الأستاذ جيز في مجلة علم المالية والتشريع المالي سنة ١٩٠٧ .

Arcoleo, Il bilancio dello Stato e il sistema parlamentare. Napoli 1880.
Gneist, Budget und Gesetz. Berlin 1879.
Haenel. Das Gesetz in formellen und materiellen Sinne, Berlin, 1886.
Jèze. G., Le Budget au point de vue juridique. (Rev. Sc. Lég. Fin. 1907)
Laband, Staatsrecht, Bd. II., 1883.
Seligmann, Das Begriff des Gesetzes in formellen und materiellen Sinne 1886.

أما الميزانية نفسها فانها تعتبر ، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها ، عملا إدارياً،لا من جهة الموضوع فحسب (إذ هى لا تقرر قواعد عامة ودائمة) ، وإنما من جهة الشكل أيضاً،إذ هى خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة — وهذا اختصاص من اختصاصاتها — والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها فى شكل قرارات(١).

أما قانون ربط الميزانية فأنه يعد عملا تشريعياً من جهة الشكل فقط ، لأنه صادر عن السلطة التشريعية فى الشكل الذى تصدر فيه القوانين . أما من جهة الموضوع فهو ليس سوى عمل إدارى ، لأنه لا يحتوى عادة على أية قاعدة عامة جديدة . ولا يعطى للحكومة أية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية ،فالايرادات التى تستطيع الحكومة تحصيلها، والنفقات التى يؤذن لها بالقيام بها،كلها ناتجة عن قوانين سابقة . والحكومة، لكى تمارس حقوقها هذه، ولتقوم بتنفيذ التزاماتها، لابد لها من الحصول على **اجازة** دورية سنوية غالباً ، وهذه الإجازة عمل يجب أن يصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية ، ولكنها تظل عملا إدارياً ، ولذلك فان هذا العمل يجب أن يكون فى حدود القوانين السارية (intra legem) ولا ينبغى أن يحتوى مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساساً لها فى قانون قائم ، وهذا مبدأ متفق عليه بين الكتاب ، وينص عليه بعض الدساتير ، كالدستور الايطالى لسنة ١٩٤٨ (م ٨١/٣) .

وينبنى على كون قانون ربط الميزانية قانوناً من جهة الشكل فقط ،أن عدم ادراج أى دين على الدولة فى الميزانية لا يسلب صاحب هذا الدين حقه . ويعزز هذا الرأى أن الميزانية فى حد ذاتها،وبصرف النظر عن قانون ربطها، تظل عملا إدارياً رغم موافقة المجالس النيابية عليها ، ومن الطبيعى أن العمل الإدارى لا يستطيع أن يسلب حقاً ، ولا ينبغى أن يطبقه القاضى إن هو فعل ذلك .

---

(١) Zanobini, G., Diritto Amministrativo, I., 222.

فى مصر :

٥٢٥ — كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أن اصدار الميزانية يكون بقانون، فقد جاء بالمادة ١٤٢ أنه: « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » . وكان هذا القانون لا يعد قانوناً إلا من ناحية الشكل فقط، وفى ذلك قضت محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة بأن « قانون ربط الميزانية لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة وانما هو تحديد للايرادات من مصادرها ، وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة فى فترة محدودة من الزمن هى فى الغالب عام واحد : وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذى إدارى ، ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الأمة أعباءه وآثاره تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية التى تمثل إرادة الأمة فى أفرادها نوابا وشيوخاً ، ولما كانت أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر فى شكل قوانين كانت الميزانية تربط هى الأخرى بقانون(١).

وظلت الميزانية تصدر بقانون حتى بعد الغاء دستور سنة ١٩٢٣، وصدور الإعلان الدستورى بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣، رغم عدم وجود نص صريح يلزم بذلك .

٥٢٦ — فلما صدر دستور سنة ١٩٥٦ لم يرد به نص صريح يلزم باصدار الميزانية بقانون ، وان كان قد نص على وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لبحثه واعتماده (م ١٠١ منه)(٢) أما المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ السابق ذكرها ، فان النص الذى يقابلها ، وهو نص المادة ١٠٢ فقد خلا من ذكر « قانون الميزانية » ، إذ جاء به : « إذا لم يتم

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٢٧ أبريل سنة ١٩٥٣ — مجموعة أحكام مجلس الدولة : س ٧ ج ٣ ص ١٠٠٠ .

(٢) تنص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ على أنه : « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده . وتقر الميزانية بابا بابا .

« ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع الا بموافقة الحكومة » .

اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها » ، فذهب البعض إلى أن واضع الدستور قد أفصح بذلك عن قصده فى عدم اصدار الميزانية بقانون . وذهب البعض الآخر إلى أنه لابد من اصدار الميزانية بقانون ، رغم عدم وجود نص صريح ، لأن المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ تحتم عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لا لبحثه فحسب ، وانما لاعتماده أيضاً ، واعتماد المجلس يكون فى شكل قانون .

٥٢٧ – وقد أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة (فى يوليه سنة ١٩٥٦) بأنه لا يجوز ، فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، اصدار الميزانية بقانون ، وأن الأداة الصحيحة لاصدارها هى قرار من رئيس الجمهورية .

واعتمد فى ذلك على أن اصدار الميزانية بقانون يخالف طبيعتها ، لأنها لا تعدو أن تكون عملا تنفيذياً بحتا ، باعتبارها برنامجاً تعده السلطة التنفيذية مقدماً لبيان سير أعمالها خلال السنة المالية ، أما القانون فهو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة المجردة التى تتضمن أمراً أو نهياً ويكون لها جزاء ، الأمر الذى لا يتفق مع طبيعة الميزانية من حيث وصفها القانونى . وأنه لما كان اختصاص السلطة التشريعية فى اعتمادها للميزانية ليس إلا مظهراً من مظاهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وليس هناك ما يلزم بأن يكون هذا الاعتماد فى شكل قانون ، بل يكفى فى ذلك قرار يصدره المجلس التشريعى .

وأنه تأكيداً لذلك صدر الدستور الجديد (دستور سنة ١٩٥٦) ولم يتضمن أى نص يلزم باصدار الميزانية بقانون متمشياً فى ذلك مع الأوضاع الصحيحة التى تعتبر الميزانية عملا من أعمال السلطة التنفيذية .

وأن أعمال السلطة التنفيذية يتولاها ويمارسها رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ١١٩ من الدستور (سنة ١٩٥٦) ، وأن م ١٠١ قد أشارت إلى أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، الأمر الذى يستفاد منه أن الدستور قد أناط بالسلطة التنفيذية حق اصدار ميزانية الدولة ، وكذلك الميزانيات الملحقة بها ، فى صورة قرار يصدر من رئيس الجمهورية .

وأنه لو كانت الميزانية تصدر بقانون لما كانت هناك حاجة إلى نص الفقرة الأخيرة من م ١٠١ ، ولأصبح هذا النص لغوا لا قيمة له ومتعارضاً مع قواعد التفسير التى تقضى بأن إعمال النص خير من اهماله .

وأنه يؤكد هذا التفسير ما نصت عليه م١٣٣ و١٣٤ من الدستور بأن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين وفى هذه الحالة ترد إلى مجلس الأمة ، فاذا أقرها المجلس بموافقة ثلثى أعضائه أعتبرت قانونا وأصدرت ، وأن هذا الوضع يتعارض مع إصدار الميزانية بقانون، إذ لو صح هذا الاجراء لجاز لمجلس الأمة ادخال تعديلات لا يوافق عليها رئيس الجمهورية، بالأغلبية المذكورة ، وهو أمر لا يتفق مع ما تقضى به المادة ١٠١ السابق ذكرها .

وقد أخذ بهذا الرأى وصدرت الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة والمستقلة بقرارات من رئيس الجمهورية ابتداء من ميزانية سنة ١٩٥٦ — ١٩٥٧ (وهى أول ميزانية تصدر بعد دستور سنة ١٩٥٦) .

ولما صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨ لم يأت بجديد فى هذا الشأن ، إذ أعاد نص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ فى مادته ٣٢ ، ولا نجد به نصا يقابل المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣. واستمر اصدار الميزانية بقرار من رئيس الجمهورية . كذلك فعل الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ (م ٧٦ و ٧٧) .

٥٢٨ — وهذا الرأى ، كما هو واضح ، يخلط بين الميزانيـة نفسها وهى — كما سبق أن بينا — عمل إدارى شكلا وموضوعا ، وبين قانون ربط الميزانية وهو قانون من حيث الشكل فقط .

والميزانية إذ تظل عملا إدارياً لا ينطبق عليها نص المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ، لأنه خاص بمشروعات القوانين ، وبذلك لا يكون هناك تعارض بين هذه المادة ونص الفقرة الأخيرة من المادة ١٠١ ، ومن العسير أن نستنتج من عدم نص واضع الدستور على إصدار الميزانية بقانون أنه

أراد اصدارها بقرار من رئيس الجمهورية ، والا لنص على ذلك صراحة لأن الاختصاص المالى للبرلمان اختصاص أصيل ، أسبق من اختصاصه التشريعى بل هو علة وجود البرلمان .

ويكفى أن ينص على ضرورة اعتماد مجلس الأمة لمشروع الميزانية لكى تصدر الميزانية بقانون ، لأن اعتماد الميزانية من الاختصاصات الدستورية الأصيلة للسلطة التشريعية، والأداة الأصلية التى تعبر بها السلطة التشريعية عن إرادتها فيما يدخل فى اختصاصها من مسائل عامة هى « القانون » (١) .

ملحقات الميزانية (٢) :

٥٢٩ — يحدث أحياناً أن يتضمن قانون ربط الميزانية نصوصاً غريبة عن الميزانية ، إذ تنتهز فرصة تقديمها إلى البرلمان للاعتماد وتدرج معها نصوص تشريعية حقيقية شكلا وموضوعاً ، أى قواعد عامة ودائمة ، يقصد بها فى معظم الأحوال تقرير ضرائب جديدة، ففى مثل هذه الحالة يكون قانون ربط الميزانية محتوياً على شيئين متميزين :

---

(١) تمارس السلطة التشريعية بعض اختصاصاتها فى شكل « قرارات برلمانية » ولكنها اختصاصات تنحصر عادة فى دائرتها الداخلية (لا فى المسائل العامة) كاقرار اللائحة الداخلية ، أو تقرير مسئولية وزير ، أو رفع الحصانة عن نائب .

ومما يعزز القول بأن اغفال النص فى دستور سنة ١٩٥٦ على إصدار الميزانية بقانون لا يدل على اتجاه إرادة واضع الدستور على تغيير الطريقة التى كانت متبعة فى إصدار الميزانية بقانون ، ان المشرع (وهو واضع الدستور نفسه) قد نص فى مكان آخر وفى تاريخ لا حق للدستور على اصدار ميزانية مستقلة بقانون ، وهى ميزانية دار الكتب المصرية ، إذ جاء فى المادة ٣ من القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٦ باعادة تنظيم الدار (وتاريخه لا حق لتاريخ الدستور ، إذ صدر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٥٦) على أن تكون للدار ميزانية مستقلة يقرها المجلس الأعلى للدار ويصدر بها قانون ، ولما كان الدستور قد نص فى المادة ١٠٥ على أن الميزانيات المستقلة والملحقة تجرى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة فمعنى ذلك أن اصدار الميزانية بقانون ، وليس بقرار ، هو ما أراده واضع الدستور .

(٢) ملحقات الميزانية : Adjonctions budgétaires فى فرنسا وtacks فى انجلترا و riders فى الولايات المتحدة .

(ا) الميزانية : وهى عمل إدارى من حيث الشكل والموضوع .

(ب) النصوص التشريعية الملحقة بها : وهى قوانين من حيث الشكل والموضوع .

والغرض من إقحام نصوص تشريعية فى قانون ربط الميزانية، تلافى الاجراءات الطويلة التى تمر بها القوانين ، وتحرى السرعة فى تقريرها .

وهذه الطريقة كانت متبعة بكثرة فى فرنسا فى فترة ما بين الحربين العالميتين ، وألغاها دستور سنة ١٩٤٦ (م ١٦) إذ نص على أن قانون الميزانية لا يجب أن يحتوى سوى نصوص مالية بحته ، ومع ذلك فهذا النص لم يطبق بدقة .

وفى مصر حاولت الحكومة فى سنة ١٩٣٩ اتباعها ، إذ ألحقت بمشروع الميزانية قانوناً يفرض رسم أيلولة على التركات ، ووافق مجلس النواب على مشروع الميزانية والقانون الملحق به ، غير أن مجلس الشيوخ لم يقبل الأخذ بنظام الملحقات ، ووافق على مشروع الميزانية وحده ، بعد أن رفع منه مشروع قانون رسم الأيلولة على التركات .

٥٣٠ — وطريقة ملحقات الميزانية معيبة للأسباب الآتية :

(ا) لأنها غير منطقية ، فقانون ربط الميزانية قانون موقت ، لا تتعدى مدته السنة المالية فليس من المنطق أن يضمن تشريعات عامة ودائمة.

(ب) لأنها خطرة ، فالعادة أن تنظر الميزانية بالمجالس النيابية فى شىء من السرعة ، وهذه السرعة لا تلائم نظر القوانين العادية ، الذى يقتضى التريث فى دراسة القوانين وتبين أهدافها وما يترتب على تقريرها من نتائج.

(ج) لأن وجود نصوص تشريعية حقيقية مع الميزانيات المختلفة يربك تشريع الدولة ، فيغدو من الصعب فى المستقبل الرجوع إلى نصوصه لتشتتها فى ثنايا قوانين ربط الميزانيات المتتالية .

§ ٣ — أهمية الميزانية من الناحية السياسية

٥٣١ — للميزانية من الناحية السياسية أهمية كبرى فى الدول ذات النظام النيابى لأن إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل سنة إلى البرلمان ، لكى يجيز لها صرف النفقات وتحصيل الإيرادات ، يعنى اخضاعها لرقابته الدائمة ، ورقابة البرلمان للحكومة تظهر عن طريق تعديل الاعتمادات التى تطلبها الحكومة أو رفضها ، أو رفض مشروع الميزانية الذى يقدم إليه . وترجع معظم الانقلابات الدستورية إلى اضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته فى الاشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بأن القوة السياسية فى الدولة تميل إلى أن تتركز فى يد السلطة صاحبة حق اعتماد الميزانية، ففى الدول ذات النظام النيابى تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان فى يد ممثلى الأمة فى المجالس النيابية . أما فى الدول ذات النظام الدكتاتورى فتتركز القوتان السياسية والمالية فى يد السلطة التنفيذية .

واعتماد الميزانية من البرلمان من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة ، لأن اخضاع مالية الدولة لرقابة دقيقة وعلنية يبعدها عن تحكم رئيس الدولة . ويقلل من المفاجآت التى يخشاها دائنو الدولة .

§ ٤ — أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية

٥٣٢ — للميزانية أهمية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية لاتقل شأنا عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها. إذ تستطيع الدولة بواسطتها أن تعدل فى توزيع الدخل القومى على الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة .

فتستطيع بزيادة الضرائب أن تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الأفراد . لكى تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة .

وقد أصبحت رسالة الميزانية فى عصرنا الحاضر ، وفى الدول المتقدمة اقتصادياً ، أكثر اتساعا مما كانت عليه فيما مضى فلم تعد الميزانية العمل الذى

تقدر بواسطته الايرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب ، وانما أصبحت تهدف أيضاً إلى تحقيق العمالة الكاملة ، وإلى تعبئة القوى الاقتصادية العاطلة ، والمساهمة فى زيادة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة .

وفى الدول ذات الاقتصاد المخطط يعظم دور الميزانية كثيراً ، لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادى اذ تصبح الميزانية جزءاً من الخطة المالية الشاملة واداة من أهم أدوات تنفيذها .

تقسيم دراسة الميزانية :

٥٢٣ — ندرس فيما يلى فى فصول متتابعة : نشأة الميزانية وتطورها ، ثم قواعدها ، ثم المراحل التى تمر بها من تحضير ، واعتماد ، وتنفيذ ، ومراقبة .

الفصل الأول

نشأة الميزانية وتطورها

٥٣٤ — نشأ حق ممثلى الأمة فى مناقشة ميزانية الدولة واعتمادها تدريجياً، فبدأ بحق النواب فى الموافقة على جباية الضرائب. ثم امتد إلى مناقشة الأسباب الداعية إلى فرضها، والرقابة على كيفية انفاق الأموال المتحصلة منها، ثم لم يلبث هذا الحق أن شمل جميع الايرادات وجميع النفقات ووجوب اعتمادها كل سنة.

وتعد انجلترا أول دولة نشأت فيها المبادىء التى تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة، ثم تلتها فرنسا، ومنهما انتقلت تلك المبادىء إلى جميع الدول الحديثة، وهذه المبادىء ثلاثة، هى :

(١) مبدأ اعتماد البرلمان للايرادات العامة.

(٢) مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة.

(٣) مبدأ الاعتماد الدورى للايرادات والنفقات.

٥٣٥ — وقد كان الملوك أثناء العصور الوسطى ينفقون على حاجات الدولة من دخل ممتلكاتهم الخاصة، إذ لم تكن هناك تفرقة بين ماليتهم ومالية الدولة، وكان من الطبيعى ألا يطالبهم الشعب فى تلك العصور بالنظر فى كيفية تدبيرهم لمواردهم، ولا فى كيفية انفاقهم، إلا أن الملوك لما بدأوا يطلبون من رعاياهم، فى الظروف غير العادية كأوقات الحروب، إعانات أو ضرائب استثنائية مؤقتة، وأسرف بعضهم فى فرض تلك الضرائب الاستثنائية، أدى ذلك إلى قيام ثورات مختلفة، وإلى مطالبة الشعب بأن يوافق ممثلوه على هذه

الضرائب ، وكان من أثر ذلك أن أصدر الملك شارل الأول فى سنة ١٦٢٨ وثيقة اعلان الحقوق (Petition of Rights) ، قرر فيها ضرورة موافقة نواب المكلفين على ما يفرض من ضرائب .

وقد حاول الملوك مراراً العبث بتلك القاعدة ، غير أن الملك وليم الثالث اضطر إلى إصدار دستور الحقوق (Bill of Rights) سنة ١٦٨٨ معلنا عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر ، وفى المواعيد ، وبالكيفية التى يأذن بها البرلمان. بهذا تأكد حق البرلمان فى اعتماد الضرائب ، ولم يلبث هذا الحق أن شمل الايرادات الأخرى .

٥٣٦ — وتبع ذلك تقرير مبدأ اعتماد نواب الأمة للنفقات العامة ، إذ كان البرلمان يتدخل فى كل مرة يطلب الملك فيها تقرير ضرائب جديدة ، لمناقشة الأسباب الداعية إليها . وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة . على أن مبدأ اعتماد النفقات العامة لم يطبق تطبيقاً كاملا إلا منذ سنة ١٨٣٧ ، فى عهد الملكة فيكتوريا ، إذ أصبح للبرلمان حق مناقشة كل النفقات ما عدا مخصصات العرش .

٥٣٧ — أما المبدأ الثالث ، مبدأ الاعتماد السنوى للايرادات والمصروفات ، فقد نشأ أيضاً على أثر الثورة وإعلان دستور الحقوق ، لأن البرلمان لم يكن يدعى قبل ذلك فى مواعيد منتظمة ، فأصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوى للايرادات وللنفقات ما عدا مخصصات العرش وبعض أنواع أخرى من النفقات ، وبعض أنواع الضرائب البسيطة ، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة فى أول عهد الملك ولمدة حياته ، إلا إذا احتاج الأمر لتعديلها فتعدل. وتطبيقاً لهذا المبدأ أقر مجلس العموم بجلسته المنعقدة فى ٢٤ يوليو سنة ١٩٥٢ مخصصات الملكة اليزابث الثانية مبلغ ٤٧٥,٠٠٠ جنيه فى العام ، وكانت المعارضة (حزب العمال وقتئذ) ترى إلى معاودة النظر فى مخصصات الملكة بين وقت وآخر ، ولكن هذه الرغبة لم تحظ بالقبول . وبهذا أصبحت مخصصات الملكة نافذة طول مدة حكمها إلا إذا جد ما يقتضى تعديلها فتعدل .

٥٣٨ — ومرت فرنسا بنفس المراحل التى مرت بها انجلترا وانما فى زمن أطول، فلم يستقر حق البرلمان فى تقرير الضرائب ومناقشة النفقات العامة إلا حين قامت ثورة سنة ١٧٨٩ ، ولم تظهر الميزانية فى شكلها الحاضر إلا فى أواخر الربع الأول من القرن التاسع عشر ، حيث وضعت أهم المبادئ التى قام عليها نظام الميزانية الحديث فى فرنسا .

الميزانية فى المالية العامة الحديثة :

٥٣٩ — أحدثت الاتجاهات الحديثة للمالية العامة تغيرات عميقة فى فكرة الميزانية ، فقد كانت أفضل الميزانيات فيما مضى (كما سبق القول فى مقدمة الكتاب) أقلها نفقات ، أما الآن فان العكس هو الصحيح ، إذ يجب على الدولة أن تعمل على ايجاد طلب فعال كاف لتشغيل جميع الموارد الإنتاجية الموجودة . وقد كان من المبادىء المالية السليمة فيما مضى أن يتوازن جانبا الايرادات والمصروفات فى الميزانية كل سنة ، أما ما يهم الآن فهو التوازن الاقتصادى والاجتماعى للأمة، وليس التوازن المالى الحسابى للميزانية، وبينما اهتمت المالية العامة التقليدية بالتوازن السنوى، فان المالية العامة الحديثة تهتم على الأخص بالتوازن الدورى ، أى توازن الميزانية على سنوات الدورة الاقتصادية .

كذلك طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل لتلائم الاتجاهات الحديثة للمالية العامة ، على ما سنراه عند دراستنا لقواعد الميزانية . وقد أثر هذا التطور بطبيعة الحال على اجراءات اعداد الميزانية ، واعتمادها . أما فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ فلا تزال عملية التطور تسير ببطء .

فى مصر :

٥٤٠ — أما فى مصر فلم يفكر فى عمل ميزانية إلا فى أواخر عهد الخديو اسماعيل نتيجة ارتباك الأحوال المالية ، ففى سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بانشاء مجلس أعلى للمالية، من بين اختصاصاته « تحرير ميزانية لمالية الحكومة ». إلا أنه لم ينفذ. واستمرت كل مصلحة تضع تقديراتها الخاصة مستقلة عن غيرها،

دون اتباع قاعدة واحدة ، ولم تكن الأرقام الواردة فى هذه التقديرات صحيحة ولا شاملة لجميع مصروفات الدولة وايراداتها ، كما كان ينقص تدوين العمليات المختلفة الترتيب المنطقى ، مما جعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل معرفة نفقات كل سنة ولا مبلغها الصحيح .

وكانت أول ميزانية ظهرت للحكومة المصرية هى ميزانية سنة ١٨٨٠ ، ومع ذلك لم تكن كاملة ، إذ لم تدرج بها الاعتمادات اللازمة لخدمة الدين العام ، لأنها لم تكن قد حددت بعد .

وفى سنة ١٩٠٤ عقد الاتفاق الودى بين انجلترا وفرنسا ، وطبقت أحكامه فى مصر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ ، فوسع من حرية مصر المالية نوعاً ما ، وانتظمت المالية بعد ذلك وأخذت الميزانية تستوعب شيئاً فشيئاً جميع النفقات والإيرادات التى كانت لا تدرج فيها .

وفى سنة ١٩١٣ شكلت لجنة لبحث الميزانية ، ووضعت تقريراً أخذ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ بما جاء فيه ، فاكتسبت بذلك الميزانية كثيراً من البساطة والوضوح ، إذ أدخل كثير من التعديلات على شكل الميزانية ، فعدلت تقاسيمها ، ووحدت لكل الوزارات ، كما حذفت منها التفاصيل الزائدة ، وضمت المصروفات غير العادية ، التى كانت تسدد من المال الاحتياطى ، إلى الميزانية العادية ، وأدرجت ضمن مصروفات كل وزارة ، تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (وهو الباب ٣ من الميزانية قبل تعديلها أخيرا) . وكف بذلك المال الاحتياطى عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقى مالا احتياطياً فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية .

٥٤١ — هذا عن نشأة الميزانية المصرية ، أما عن اعتماد ممثلى الشعب للايرادات والمصروفات فيذكر المؤرخون أن الشعب قام باحدى ثوراته حوالى سنة ١٧٨٥ ، وكان من بين ما طالب به ألا تفرض ضريبة إلا إذا أقرها مندوبو الشعب ، واضطر الأمراء الذين كانوا يحكمون مصر فى ذلك الوقت إلى الإذعان لمطالب الشعب ، وكتبوا فيما بينهم وبينه حجة وقعوا عليها

وسجلها القاضى الشرعى ، إلا أن ذلك لم يدم طويلا ، ومنذ أوائل القرن التاسع عشر كان الحكام يفرضون الضرائب ويقررون أوجه النفقات كما يريدون ، وفى سنة ١٨٧٨ لما أنشىء مجلس النظار (مجلس الوزراء كما كان يسمى فى ذلك الوقت) أعطى هذا المجلس أمر الإشراف على الحساب المالى .

٥٤٢ — ولما أنشىء مجلس النواب طبقاً للأمر العالى الصادر فى سنة ١٨٨٢ ، أصبح لا يجوز فرض ضريبة جديدة إلا بقانون يوافق عليه المجلس ، كما تقرر مبدأ مناقشة المجلس للميزانية . واعتماده لها ماعدا نفقات الجزية والدين العام .

غير أن هذا المجلس لم ينعقد غير دور واحد بسبب الحالة الثورية التى انتهت بالاحتلال الانجليزى .

٥٤٣ — وفى أول مايو سنة ١٨٨٣ صدر القانون النظامى بانشاء « مجلس شورى القوانين » و « الجمعية العمومية » وكان اختصاص مجلس شورى القوانين بشأن الميزانية استشارياً . أما الجمعية العمومية فكانت تنعقد كل سنتين ، وكان من أهم ما يدخل فى اختصاصها تقرير الضرائب الجديدة برأى قطعى ملزم للحكومة ، وبذلك أصبح الخديو لا يستطيع جباية ضريبة إلا باذنها ولكن لم يكن من حقها اعتماد النفقات .

٥٤٤ — صدر بعد ذلك فى أول يوليه سنة ١٩١٣ القانون النظامى بانشاء « الجمعية التشريعية » لتحل محل المجلسين السابقين ، وكان من اختصاصها الموافقة على الضرائب والرسوم الجديدة قبل تقريرها ، أما الميزانية فكانت تعرض عليها لكى تبدى ما يتراءى لها من آراء وملاحظات ورغبات . غير أن هذه الجمعية لم تنعقد سوى دور واحد ، إذ عطلت أعمالها لقيام الحرب العالمية الأولى ، فأصبحت الحكومة أثناء تلك الحرب وبعدها حتى سنة ١٩٢٣ مطلقة السلطة بشأن الميزانية .

٥٤٥ — وفى ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ ، صدر دستور سنة ١٩٢٣ فأعطى البرلمان سلطة كاملة بشأن اعتماد الميزانية ايراداتها ونفقاتها . وقد أبطل العمل

بهذا الدستور فى ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ ، وحل محله دستور جديد يقوى السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وبخاصة فى المسائل المالية ، وبعد أن كانت المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣ تنص على أن للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين (بما فيها القوانين المالية) عدا ما كان منها خاصاً بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب ، سلب دستور سنة ١٩٣٠ (م ٢٨) من المجلسين حق اقتراح القوانين المالية ، وقصر الحق على الملك وحده ، كذلك صدر بناء عليه مرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ مشتملا على عدة وسائل مقيدة لحق البرلمان فى التعديل . وقد ألغى دستور سنة ١٩٣٠ فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد دستور سنة ١٩٢٣ فى ١٢ ديسمبر سنة١٩٣٥ ، واستمر ساريا حتى أعلن سقوطه فى١٠ديسمبر سنة ١٩٥٢ على أثر ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ .

٥٤٦ — وينص دستور سنة ١٩٥٦ فى المادة ١٠١ منه ، كما سبق أن رأينا ، على أنه « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده ، وتقر الميزانية باباً باباً » . على أنه نص فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أنه « لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة » .

وتنص المادة ١٠٣ منه على أنه « تجب موافقة مجلس الأمة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها » .

وأجرى الأحكام السابقة على الميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٥) .

فى الجمهورية العربية المتحدة :

٥٤٧ — لما انضمت مصر وسوريا فى فبراير سنة ١٩٥٨ فى جمهورية واحدة هى الجمهورية العربية المتحدة ، كان يعد لكل سنة مالية ميزانية للجمهورية تتكون من ثلاثة أجزاء :

(ا) ميزانية موحدة للرياسة والوزارات والهيئات الموحدة .

(ب) ميزانية للإقليم السورى .

(جـ) ميزانية للإقليم المصرى .

وكانت ايرادات الميزانية الموحدة مكونة من :

(ا) المبالغ التى تخصص فى كل من ميزانيتى الإقليمين السورى والمصرى للميزانية الموحدة .

(ب) الايرادات المختلفة الأخرى .

وكانت الأنظمة المالية المتبعة فى كل إقليم وقتئذ تسرى على نفقات الميزانية الموحدة التى تعقد وتصرف فيه .

أما ميزانيتا الإقليمين السورى والمصرى فكانت تطبق بشأن كل منهما القوانين والأنظمة المتبعة وقتئذ فى كل إقليم (١) .

٥٤٨ — وأعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربيةالمتحدة (سنة ١٩٥٨) فى المواد : ٣٢ و ٣٣ و ٣٤ منه النص على الأحكام التى كان ينص عليها دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ فى مواده ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٥ المتعلقة بالميزانية والسابق ذكرها فى الفقرة ٥٤٦ ، كذلك فعل الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ (المواد ٧٦ و ٧٨ و ٨٠) (٢) .

---

(١) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) مع فارق أن م ٧٦ من دستور سنة ١٩٦٤ نصت على وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل (بدلا من ثلاثة أشهر كما جاء فى م ١٠١ من دستورسنة ١٩٥٦) لبحثه واعتماده .

الفصل الثانى

قواعد الميزانية

مقدمة :

٥٤٩ – تخضع المالية التقليدية الميزانية لطائفة من القواعد ، اصطلح على تسميتها بقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة الوحدة ، وقاعدة الشمول أو العمومية ، وقاعدة عدم التخصيص .

والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه بالقاء نظرة سريعة على الميزانية ، وتيسير الرقابة عليه ، وقد وضعت لتكون ضماناً ضد المساوىء التى كانت متفشية فى عهود الحكم المطلق ، حين كان الحكام ينفردون أو يكادون ينفردون بأمر تدبير ايرادات الدولة ونفقاتها كما يريدون ، ولذا كانت تطبق إلى عهد قريب بكل دقة . أما فى الوقت الحاضر وقد تغيرت الظروف ، فقد لحقها كثير من الاستثناء ، حتى أصبحت فى حاجة إلى التعديل بما يلائم التطور الذى حدث فى المالية العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة ، وفى نواحى نشاطها ، وتدخلها المتزايد فى الاقتصاد القومى ، ذلك التدخل الذى اتخذ بالأخص شكل التوجيه فى فترة ما بين الحربين ، وشكل التأميم والعمل المباشر بعد الحرب العالمية الثانية .

وسندرس فيما يلى القواعد المذكورة مع بيان أهم الاستثناءات التى أدخلت عليها نتيجة التطور الجديد للدولة ولوظائفها .

المبحث الاول

قاعدة سنوية الميزانية

(La règle de l' annualité du budget)

٥٥٠ – تعد الميزانية لفترة مقبلة من الزمن ، جرى العرف بأن تكون

سنة ، وقد اختيرت مدة السنة لأنها أصلح مدة لعمل تقديرات النفقات والايرادات، فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة الفصول . وهي تلائم النفقات العامة التي تتفاوت باختلاف فصول السنة ، وتتكرر كل سنة ، كما تلائم الايرادات العامة المستمدة من أملاك الدولة ومشروعاتها ، ومن دخول الأفراد والمشروعات الخاصة التي ترتبط غالباً بمدة سنة .

ولو كانت الميزانية لمدة أقل من سنة كثلاثة شهور مثلا ، لأدى ذلك إلى بعض النتائج الضارة. فقد يكون الايراد في ميزانية كبيراً ،ويكون في التي تليها صغيراً ، إذا صادف الميزانية الأولى موعد تحصيل ضريبة كبيرة الحصيلة كالضريبة العامة على الايراد ، ومن المستحسن ألا تزيد إيرادات الدولة أو نفقاتها أو تقل بدرجة كبيرة بين ميزانية وأخرى ، لأن ذلك يزيد من فرص الإسراف أمام الحكومة فوق أنه يشيع الاضطراب في الأعمال الحكومية .

يضاف إلى ذلك أن تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ، ليس من السهل عملاً أن يتكررا كل فترة قصيرة من الزمن .

ولو طالت مدة الميزانية عن السنة لأصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات والايرادات لبعد ما بين وقت إعداد التقديرات ووقت تحقيقها.

هذا من الناحية المالية ، وثمة أسباب أخرى تجعل اختيار مدة السنة ملائماً من الناحية السياسية أيضاً، إذ لو طالت مدة الميزانية عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية ، ولو قصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة ولكانت مدعاة لتعطيل الأعمال ، لهذا جرت العادة أن تكون الميزانية عن سنة واحدة .

٥٥١ — على أن لهذه القاعدة استثناءات توسعوا فيها بوجه خاص بعد الحرب العالمية الثانية ، فقد لجأت بعض الدول كفرنسا سنة ١٩٣٩ ، إلى وضع ميزانيات مستقلة لمدة أطول ،إلى جانب الميزانية السنوية ، وذلك

لتنفيذ برامج بعيدة المدى،وتوزيع المبالغ اللازمة لتنفيذها على عدة سنوات، أو لتنفيذ برامج تعمير ما خربته الحرب ، وتجديد القوى الانتاجية للدولة، ويطلق عليها «الميزانيات الرأسمالية» (Budget de Capital) .

وفى فرنسا يفرقون أيضاً بين نوعين من الاعتمادات: اعتمادات الارتباط (Crédits d'engagements) واعتمادات الدفع (Crédits de paiement) ففى الأولى يأذن البرلمان للحكومة أن ترتبط لأعمال تدفع نفقاتها على عدة سنوات ، ويصوت البرلمان بعد ذلك على نصيب كل سنة .

وفى الولايات المتحدة يطبقون طريقة الاعتمادات المستمرة، وهى اعتمادات تفتح لعدة سنوات ، فاذا احتاجت الحكومة إلى القيام بأعمال يحتاج تنفيذها لعدة سنوات ، فان الكنجرس يفتح لها اعتمادات إجمالية دون تحديد مدة لتمويل البرنامج ، وتبقى مفتوحة حتى ينتهى تنفيذ البرنامج ، ولا تناقش سنوياً .

ويوجد فى انجلترا استثناء هام لمبدأ الاعتماد السنوى للميزانية . ذلك أن هناك نوعا من النفقات يسمى بالنفقات الدائمة (Charges on Consolidated Fund) يعتمدها البرلمان مرة واحدة ولا يناقشها سنوياً كما سبق أن رأينا (ص ٦٥) وأهمها مخصصات الملكة والأسرة المالكة ، والمعاشات وفوائد الدين العام، ومرتبات بعض كبار الموظفين،وبعض نفقات أخرى كالنفقات الانتخابية .

كذلك هناك نوع من الايرادات يأذن البرلمان بجبايتها مرة واحدة ، ولا يناقشها سنوياً ، ومع ذلك فوزير المالية يعرض على مجلس العموم فى بيانه الشفوى للميزانية (Budget Speech) قائمة كاملة للنفقات والايرادات .

وفى فرنسا وضعت ميزانيات لمدة ثلاثة شهور أثناء الحرب العالمية الأولى وأثناء السنوات ١٩٤٥ و ١٩٤٧ كما وجدت ميزانيات لأكثر من سنة لاضطراب الأحوال المالية . وفى بعض الأحيان عندما كان البرلمان يتأخر فى إقرار الميزانية ، كانت تطبق لمدة سنتين بدلا من سنة واحدة .

٥٥٢ — ويحدث فى كل الدول ، عند تعديل مبدأ السنة المالية أن توضع ميزانية لمدد أقصر أو أطول من السنة ، فنى مصر مثلا لما عدلت بداية السنة المالية سنة ١٩١٤ بجعلها فى أول أبريل بدلا من أول يناير ، جعلت شهور يناير وفبراير ومارس من سنة ١٩١٤ مدة مالية بميزانية مستقلة ، كذلك لما عدلت بداية السنة المالية مرة ثانية ابتداء من سنة ١٩٢٧ جعلت ميزانية سنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧ عن ثلاثة عشر شهراً ولما عدلت بداية السنة المالية للمرة الثالثة ابتداء من سنة ١٩٤٨ جعلت ميزانية ١٩٤٧ — ١٩٤٨ عن عشرة أشهر فقط ، وأخيراً لما عدلت بداية السنة المالية للمرة الرابعة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٥٠ بجعلها فى أول يوليه ابتداء من سنة ١٩٥١ اعتبرت الشهور مارس وابريل ومايو ويونيه سنة ١٩٥١ مدة مالية قائمة بذاتها ووضعت لها ميزانية مستقلة .

§ ١ — بداية السنة المالية

٥٥٣ — تحدد كل دولة بداية سنتها المالية طبقاً لتقاليدها الإدارية والبرلمانية ، وأحوالها الاقتصادية مع مراعاة أن تكون الفترة التى تنقضى بين وقت إعداد الميزانية ووقت تنفيذها أقصر ما يستطاع .

وقبل الحرب العالمية الثانية كانت السنة المالية تبدأ بشهر يناير فى ٢٦ دولة (من بينها فرنسا ، البرازيل ، الروسيا) ، وبشهر أبريل فى ١٨ دولة (منها انجلترا وألمانيا) ، وبشهر يوليه فى ١٢ دولة (منها ايطاليا والولايات المتحدة) وتبدأ بشهور أخرى فى باقى الدول (فتبدأ فى إيران فى ٢١ مارس وفى تركيا فى أول يونيه ، وفى هندوراس فى أول أغسطس ، وفى باراجواى فى أول سبتمبر ، وفى هايتى فى أول أكتوبر) .

٥٥٤ — وفى مصر لم يعين دستور سنة ١٩٢٣ الملغى بداية السنة المالية ، واكتفى بالنص فى المادة ١٣٨ منه على وجوب تقديم الميزانية إلى البرلمان

قبل بداية السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل ، وترك تعيين بداية السنة المالية للمشرع ،وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ ، ودستور سنة١٩٥٨ ، ودستور سنة ١٩٦٤ ،فنص الأول فى المادة ١٠٠ منه ، والثانى فى المادة ٣١ منه والثالث فى المادة ٧٥ منه ، على أن « يعين القانون طريقة إعداد الميزانيــة وعرضها على مجلس الأمة ، كما يحدد السنة المالية » . ولعل أصلح موعد لبداية السنة المالية بالنسبة لمصر هو أول مايو لأن فصل الاجازات ينتهى فى أول اكتوبر ، فاذا بدىء بتحضير الميزانية فى هذا الشهر ، وتقدمت الوزارات والمصالح المختلفة باقتراحاتها فى آخره إلى وزارة الخزانة (المالية) فان هذه الوزارة تحتاج لبحث ومناقشة وتعديل تلك الاقتراحات ، وإعداد الميزانية وطبعها ، إلى ما لا يقل عن ثلاثة شهور ، فتكون الميزانية معدة لمناقشة البرلمان (مجلس الأمة) فى آخر يناير. ويحتاج البرلمان إلى ثلاثة شهور لمناقشة الميزانية وإقرارها ، أى أن الميزانية تكون معدة للتنفيذ فى أول مايو . وجعل بداية السنة المالية قبل ذلك يؤدى إلى تحضير الاقتراحات قبل حلول فصل الإجازات ، أى فى شهر مايو من السنة السابقة ، وبهذا يفصل بين تقدير الميزانية وبين تنفيذها سنة كاملة ، مما يجعل من الصعب وضع تقديرات قريبة من الصحة ، كذلك لو تأخرت بداية السنة عن شهر مايو لحلت شهور الصيف أثناء فحص الميزانية فى البرلمان .

٥٥٥ — وقد كانت السنة المالية تبدأ فى مصر فى أول يناير من سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩١٣ ، حيث جعلت بدايتها فى أول أبريل. واستمرت كذلك من سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ الى سنة ١٩٢٦—١٩٢٧ ،حيث أخرت إلى أول مايو ابتداء من سنة ١٩٢٧ —١٩٢٨ ، ثم قدمت إلى أول مارس ابتداء من سنة ١٩٤٨ — ١٩٤٩ ثم أخرت إلى أول يوليه ابتداء من سنة ١٩٥١ — ١٩٥٢ ، كما سبق القول (١) .

---

(١) ينص قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ على أن تبدأ السنة المالية للجمهورية فى أول يوليه من كل عام وتنتهى فى آخر يونيه من السنة التالية .

وكان الغرض من جميع هذه التعديلات أحكام وضع تقديرات الميزانية، وتقصير المدة بين أعدادها وتنفيذها ، والافساح فى الوقت أمام البرلمان لمناقشتها . أما التعديل الأخير فقد أريد به تمكين البرلمان من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية ، إذ كان البرلمان فى الغالب لا يعتمد الميزانية قبل شهر يوليه ، على أنه يؤخذ عليه أنه يؤدى إلى تأجيل تنفيذ المشروعات المقررة فى الميزانية إلى ما بعد فصل الإجازات . فيمر جزء كبير من السنة المالية قبل أن يتيسر للحكومة القيام بأعمال تذكر لتنفيذها . وواقع الأمر أن التأخير فى اعتماد الميزانية كان يرجع إلى طول الوقت الذى تستغرقه الدراسة التمهيدية التى تقوم بها لجنة المالية بمجلس النواب . قبل أن تبدأ مناقشة المجلس نفسه للميزانية ، ولذلك فان أفضل علاج لمنع التأخير يكون بتحديد مدة شهر على الأكثر للجنة المالية لكى تقدم فيه أول تقرير لها عن مشروع الميزانية ، وهذا ما كانت تنص عليه اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة فى سنة ١٩٤١ والتى لم يتشدد المجلس فى مراعاتها .

§ ٢ — حساب الخزانة وحساب السنة المالية

عند إعداد الحساب الختامى للسنة المالية يمكن اتباع إحدى طريقتين :

(ا) طريقة حساب الخزانة (Système de la gestion)

(ب) — طريقة حساب السنة المالية ، أو حساب الحقوق والالتزامات، أو حساب التسوية (Système de l'exercice) .

٥٥٦ — وتقضى الطريقة الأولى بأن يشمل الحساب الإيرادات الفعلية التى حصلت بالفعل أثناء السنة والمصروفات الفعلية التى دفعت بالفعل فى المدة ذاتها ، فهو حساب مادى . أما الايرادات التى تحصل بعد انتهاء السنة المالية التى استحقت فيها فتضاف لحساب السنة المالية الجديدة التى يتم فيها التحصيل فعلا . وكذلك النفقات التى استحقت أثناء السنة ، ولكنها لم تدفع خلالها ، تقيد فى حساب السنة المالية الجديدة ، التى يتم فيها الدفع فعلا . أما الاعتمادات التى لم تستعمل فتلغى وتفتح ثانية فى ميزانية السنة

الحديدة إذا كانت ثمة حاجة إليها . وهذه الطريقة متبعة فى انجلترا والولايات المتحدة، وتمتاز ببساطتها . ولكن يؤخذ عليها أنها تعطى فكرة خاطئة عن الحالة المالية الحقيقية للدولة . إذ تستطيع الحكومة أن تسرع بتحصيل الايرادات وتؤخر دفع المصروفات حتى تحصل على نتيجة طيبة . يضاف إلى ذلك أنها قد تساعد على الاسراف ، إذ تحاول المصالح الحكومية المختلفة أن تتوسع فى الإنفاق فى آخر السنة المالية ، لتستفيد من الاعتمادات المخصصة لها ، حتى لا يلغى ما يتبقى منها عند نهاية السنة المالية .

٥٥٧ — أما الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية ، فتقضى بأن يشمل الحساب الختامى جميع الايرادات وجميع المصروفات المترتبة على تصرفات اتخذت أثناء السنة، بصرف النظر عن التاريخ الذى حصلت أو دفعت فيه فعلا هذه الايرادات والمصروفات . فهو لذلك حساب حقوق والتزامات، وليس حساباً مادياً كما فى الطريقة الأولى ، والطريقة الثانية كانت متبعة فى فرنسا حتى سنة ١٩٣٤ بالنسبة للايرادات ، وحتى سنة ١٩٥٤ بالنسبة للنفقات(١) ، وهى تمتاز بأنها تعطى فكرة صحيحة وبياناً تاماً عن عمليات العام المالية جميعها ، ولكن يعيبها ما تسببه من ارتباك إذ أنها تطيل مدة تنفيذ الميزانية بعد انتهاء السنة المالية إلى أمد لا حد له نظرياً ، أى حتى يتم دفع جميع المصروفات ، وتحصيل جميع الايرادات المرتبطة بهـــا .

ولتلافى ذلك تلجأ الدول التى تأخذ بهذه الطريقة إلى إقفال الحساب فى تاريخ محدد كسبعة شهور مثلا من انتهاء السنة المالية، وكل عملية لا تتم تسويتها أثناء هذه المدة تلحق بالسنة المالية التالية .

٥٥٨ — ذلك ما قد يتبع بالنسبة للحساب الختامى ، ومتى اتبعت إحدى هاتين الطريقتين فى إعداد الحساب الختامى فانها تتبع أيضاً فى وضع الميزانية ،

---

(١) صدر فى فرنسا قانون بتاريخ ١١ يوليه سنة ١٩٥٣ بتعميم طريقة حساب الخزانة ، حتى بالنسبة للنفقات على أن تصدر مراسيم بقواعد تطبيقها على كل نوع من أنواع النفقات ، وبدأ تطبيقها سنة ١٩٥٤ على نفقات الاستثمار .

فاذا اتبعت الطريقة الأولى ، طريقة حساب الخزانة ،فلا يدرج فى الميزانية إلا المصروفات المقدر انفاقها فعــلا ، والايرادات المنتظر تحصيلها فعلا فى خلال السنة . وإذا اتبعت الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية ، فيدرج فى الميزانية جميع الالتزامات والحقوق المنتظر نشوئها فى أثناء السنة دون مراعاة للتاريخ الذى سيتم فيه التحصيل الفعلى أو الدفع الفعلى المترتب على الحقوق والالتزامات .

وتتبع مصر طريقة حساب الخزانة .

المبحث الثانى
قاعدة وحدة الميزانية
(La règle de l'unité budgétaire)

٥٥٩ — يقصد من قاعده وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها فى ميزانية واحدة. وفائدة هذه القاعدة من الناحية المالية أنها تجعل من السهل معرفة المركز المالى للدولة ، وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الايرادات . ليتبين إن كان فيها عجز أو فائض ، أو كانت متوازنة . أما فائدتها من الناحية السياسية فهى أنها تسهل مراقبة البرلمان للميزانية ، لهذا كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية للميزانية فى المالية العامة التقليدية . أما المالية العامة الحديثة فتسمح باستثناءات كثيرة لها . ذلك أن هناك أسباباً تستدعى وجود بعض الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة للدولة ، فهناك بعض نفقات غير عادية إذا أدرجت فى الميزانية العادية جعلت مقارنة الميزانيات بعضها ببعض على غير أساس سليم ، ولذا يحسن إدراجها فى ميزانية غير عادية على حدة . كما أن الدولة الحديثة تقوم بكثير من المرافق ذات الصفة الصناعية والتجارية والمشروعات العامة ولا يمكن إدراج ميزانياتها ضمن الميزانية العامة للدولة إذ تستلزم قواعد الإدارة الصناعية والتجارية أن تتمتع باستقلال تام ، كل ذلك سهل الخروج على قاعدة الوحدة .

ويتخذ الخروج على قاعدة الوحدة شكل تعدد الميزانيات ، فنجد إلى جانب الميزانية الرئيسية ميزانيات أخرى أهمها :

(١) الميزانيات غير العادية . (٢) الميزانيات الملحقة .
(٣) الميزانيات المستقلة . (٤) ميزانيات الهيئات العامة المستقلة .
(٥) الحسابات الخاصة على الخزانة .

وقد كثر الخروج على قاعدة وحدة الميزانية فى السنوات الأخيرة فى بعض الدول كفرنسا ، ومصر .

§ ١ — الميزانيات غير العادية (١)

٥٦٠ — يبرر الكتاب وجود هذه الميزانيات إلى جانب الميزانية العادية ، بأن الميزانية العادية ، وهى الميزانية الرئيسية ، ليست سوى ميزانية النفقات والايرادات العادية ، ولما كانت هناك نفقات تعد غير عادية (٢) . ولا يصح بالتالى سدادها من الايرادات العادية ، فانه من الأفضل ألا تدرج فى الميزانية الرئيسية ، بل تعمل لها ميزانية استثنائية تشمل النفقات غير العادية من جهة ، والايراد غير العادى الذى يخصص لتغطيتها — وهو عادة قرض عام — من جهة أخرى .

ومما يعد من النفقات غير العادية طبقاً لهذه الفكرة نفقات الحروب ، ونفقات الأشغال العامة التى تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة ، ونفقات المشروعات التى تستهدف مكافحة الركود الاقتصادى ، والمشروعات الانتاجية الكبرى ، كما تستعمل بعض الدول الميزانية غير العادية لتغطية مصروفات التسلح استعداداً لشن حرب .

ومن الدول التى أخذت بنظام الميزانيات غير العادية انجلترا ، إذ أنشأت فى سنة ١٩٣٩ ميزانية غير عادية لمواجهة طوارىء الحرب ، كذلك استعملت

---

(١) الميزانيات غير العادية : Budgets extraordinaires

(٢) راجع الفقرة ٤١ ، ص ٤٦ فيما سبق .

فرنسا الميزانية غير العادية خلال الحربين العالميتين لمواجهة نفقاتهما ، وبعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة نفقات تعمير ما خربته الحرب .

ويخشى أنصار وحدة الميزانية أن يؤدى استعمال الميزانية غير العادية إلى الإسراف فى النفقات العامة ، وذلك بأن تعتبر الحكومة بعض النفقات غير عادية وتفرد لها ميزانية خاصة تواجهها بالقرض .

٥٦١ — وقد عرفت مصر الميزانيات غير العادية فى أواخر القرن الماضى وكان ذلك راجعاً إلى إضطراب المالية المصرية فى ذلك الوقت ، إذ كان فائض الايرادات الفعلية على المصروفات الفعلية يكون ميزانية منفصلة للسنة التالية عرفت باسم « الميزانية غير العادية للايرادات غير المخصصة للدين العام » ، وكانت تشمل جميع المصروفات الزائدة وغير المنتظرة التى لم ترد فى الميزانية العادية . أما الميزانية العادية فكانت تقتصر على المصروفات الجارية فقط ، ومن هذه الميزانية غير العادية كانت الحكومة تنفق على السكك الحديدية ، وعلى تنفيذ بعض الأشغال العامة ، كما كانت تدفع منها إعانة سنوية للسودان . . . . وكلها نفقات عادية فى الواقع وإنما أدرجت على حدة فى ميزانية غير عادية بسبب الحالة المالية لمصر فى ذلك الوقت . وكانت تضاف فوائض الميزانية غير العادية إلى الايرادات غير العادية للسنة التالية ، أما إذا لم يكن هناك فوائض ولا ميزانية غير عادية بالتالى ، فان النفقات المذكورة كانت تتحملها الميزانية العادية بقدر المستطاع وقد استمرت تلك الحالة حتى عقد الاتفاق الانجليزى الفرنسى فى سنة ١٩٠٤ ، الذى طبق فى مصر بمقتضى القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ والذى وسع من حرية مصر المالية نوعا ما ، فانتظمت الميزانية بعد ذلك ، وضمت الاموال الاحتياطية المختلفة ، التى كانت تكونها مصر فى ذلك الوقت ، فى مال احتياطى واحد ، وقسم باب المصروفات فى الميزانية العادية إلى قسمين : المصروفات العادية ، والمصروفات الخصوصية ، وتشمل الأولى المصروفات الجارية للإدارة التى تتجدد سنوياً ، كمرتبات الموظفين ، أما المصروفات الخصوصية فكانت تشمل المصروفات الاستثنائية غير المتجددة كمصروفات المبانى ، ولما أصلح نظام الميزانية المصرية بمقتضى القانون رقم ٢١ لسنة

١٩١٣ ضمت المصروفات غير العادية ، وهى التى كانت تسدد من المال الاحتياطى ، إلى الميزانية العادية ،وأدرجت ضمن مصروفات ميزانية كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (الباب ٣) مع اعتمادات المبانى التى كانت تدرج سابقاً ضمن الاعتمادات الخصوصية . وكف بذلك المال الاحتياطى عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقى مالا احتياطياً فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية ، كما سبق القول (الفقرة : ٥٤٠). وكانت العادة قد جرت قبل سنة ١٩١٤ على أن ترحل بواقى اعتمادات المصروفات غير العادية التى لم تستعمل أثناء السنة المالية إلى السنة التالية ،وترتب على ذلك أن المصالح كانت لا تحدد تقديراتها بدقة بما ستتمكن فعلا من إنفاقه أثناء السنة . فكانت تطلب أكثر مما تحتاجه ، مما جعل موازنة الميزانية تقريبية ،وباندماج المصروفات غير العادية بالميزانية اختفى ذلك الشذوذ وأصبحت الاعتمادات التى لم تستعمل تلغى فى نهاية السنة المالية ،ويدرج غيرها فى الميزانية الجديدة لإتمام التنفيذ ،بهذا اقتصرت التقديرات على حاجة السنة .

وقد عادت مصر فى أوائل عهد الثورة (١٩٥٣) إلى نظام الميزانيات غير العادية لتنفيذ مشروعات تنمية الانتاج القومى ومشروعات الخدمات العــامة .

(ا) ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى :

٥٦٢— صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ فى ٥ مارس ، باعتماد ميزانية خاصة بمشروعات تنمية الانتاج القومى بمبلغ ٢١,٦٦٩,٨٠٠ جنيه ، موزعة على أربع سنوات من ١٩٥٢ — ٥٣ إلى سنة ١٩٥٥ — ٥٦ ، من ذلك ٣١٠,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٢ — ٥٣ ، و ٧,١٧٠,٣٠٠ ج فى سنة ١٩٥٣ — ٥٤ ، و ٩,٠٢٣,٥٠٠ ج فى سنة ١٩٥٤ — ٥٥ و ٥,١٦٦,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٥ — ٥٦ .

وتشمل اعتمادات لمشروعات التوسع الزراعى (١,٧٢٠,٠٠٠ ج) ، واعتمادات لمشروع انشاء وتوسيع بعض الطرق بالوجهين البحرى والقبلى (٦ مليون جنيه) ، واعتمادات لمشروع تعميم تقاوى القمح المنتقاة (٣,٦٢٣,٦٠٠ ج) ؛ ومشروع التوسع فى توزيع تقاوى الذرة المهجين (٣٢٦,٢٠٠ ج) .

أما الايرادات اللازمة لتغطية النفقات المذكورة فقد نص القانون المشار إليه على أخذها مما ينتج من اعادة تقويم الذهب الموجود فى الغطاء النقدى (١١,٧٦٠,٠٠٠ ج) ومن حصيلة قرض أزمع إصداره (٥,٩٦٠,٠٠٠ ج) ومماينتظر تحصيله من بيع تقاوى القمح والذرة المجين (٣,٥٦٨,٦٠٠ ج) ، ومما يؤخذ من صندوق الاصلاح الزراعى لمواجهة العجز فى عملية تعميم تقاوى القمح وفى عملية التوسع فى توزيع تقاوى الذرة المجين (٣٨١,٢٠٠ ج) .

ونص القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ المشار إليه فى مادته الثالثة على أن ترحل إلى السنة المالية التالية المبالغ التى تتبقى بدون استعمال فى نهاية كل سنة مالية ، وذلك استثناء من القاعدة العامة التى تقضى بأن مالا يصرف فى سنة مالية يعتبر فائضاً ولا يرحل إلى سنة تالية (الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه ١٨٨٣) .

ميزانية سنة ١٩٥٣ — ٥٤ : زيد المبلغ المخصص بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ للسنة المالية ١٩٥٣ — ٥٤ باعتمادات اضافية أهمها الاعتماد المفتوح بمقتضى القانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٣ وقدره ٣٥,٠٣٨,٠٠٠ جنيه موزعة على مشروعات التوسع الزراعى والرى والصرف ، وتوليد الكهرباء ، ومكافحة أمراض الحيوان ، ورفع مستوى الانتاج الحيوانى ، والتوسع فى زراعة الأرز وغرس أشجار الفاكهة والأشجار الخشبية ، ومشروعات السكك الحديدية والتليفونات والطرق والكبارى ، وتكرير البترول ومشروع المساكن الشعبية واستغلال وادى النطرون ، على أن الاعتماد الاضافى المذكور خفض فيما بعد إلى ١٩,١٥٧,٠٠٠ جنيه ، بفصل المشروعات التى تضطلع بها الوزارات المختصة (١٤,٣٨١,٠٠٠ ج) ومشروع المساكن الشعبية (مليون جنيه) عنه .

ميزانية سنة ١٩٥٤ — ٥٥ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٤٢,٢٥٢,٥٨٣ جنيها بالقانون رقم ٣٩٢ لسنة ١٩٥٤ من ذلك مبلغ ٩,٠٢٣,٠٠٠ جنيه المخصص أصلا لهذه السنة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ ، والباقى اعتمادات لبعض المشروعات التى لم تنفذ خلال السنة المالية السابقة واعتمادات لمشروعات جديدة ، وتمول تلك المشروعات عن طريق الاقتراض بالاضافة إلى ما تغله مشروعات التنمية الانتاجية من إيرادات. وصدرت فى خلال السنة المالية عدة قوانين باعتمادات اضافية .

ميزانية سنة ١٩٥٥ — ٥٦ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٥٤,٢٤٨,٩٧٢ جنيهاً بالقانون ٣٣٩ لسنة ١٩٥٥ ، (كما صدرت أثناء السنة عدة قوانين باعتمادات اضافية) ، وتتضمن اعتمادات لمشروعات الرى والصرف والخزانات والملاحة والتوسع الزراعى وتكرير البترول ، وخط أنابيب، البترول والثروة المعدنية ، ومشروعات تعزيز الانتاج الزراعى والحيوانى ، ومشروعات المواصلات ، والسد العالى ، ومصنع السماد بأسوان ، والتنمية والتعمير بمديريتى البحيرة والفيوم ، وصوامع الغلال ، واستغلال وادى النطرون ومشروعات الكهرباء ، وتحسين المراعى ، واحتياطى

مشروعات صناعية ، وشراء ناقلات البترول والفحم الكوك، ومؤسسة مديرية التحرير ، والهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضى ، والترسانة البحرية والحوض الجاف ، والمساهمة فى بعض الشركات المساهمة كشركة الحديد والصلب والشركة المصرية العامة لمهمات السكك الحديدية ، والشركة القومية لانتاج الأسمنت .

أما فيما يتعلق بالايرادات فقد اكتفى القانون بالاحالة إلى موارد تنمية الانتاج القومى بصفة عامة (وهى الاقتراض وما تغله المشروعات ذاتها من إيرادات) .

ميزانيات السنوات من ١٩٥٦ — ٥٧ الى ١٩٦١ — ٦٢ : قدرت نفقاتها كالبين فى الجدول الآتى (عدا الاعتمادات الاضافية التى فتحت أثناء كل سنة) .

وتمول أيضاً عن طريق الاقتراض، وما تغله المشروعات من إيرادات ، وما تساهم به الميزانية العامة :

ميزانيه مشروعات تنمية الانتاج القومى (١)

من سنة ١٩٥٦ إلى سنة ١٩٦١

ميزانية سنة	الاعتمادات المفتوحة	الايرادات: من الميزانية العامة	الايرادات: من القروض وإيرادات المشروعات
١٩٥٦ — ٥٧	(٢)٤٥,٧٧٤,٠١٩	—	٤٥,٧٧٤,٠١٩
١٩٥٧ — ٥٨	٢٨,٢٧١,٧٠٠	١٨,٧٣٠,٠٠٠	٩,٥٤١,٧٠٠
١٩٥٨ — ٥٩	(٣)٤٥,٩٦١,٨٠٠	٩,٢٥٠,٠٠٠	٣٦,٧١١,٨٠٠
١٩٥٩ — ٦٠	(٤)٩٨,٠٥١,٤٠٠	٢٧,٦٨٩,٠٠٠	٧٠,٣٦٢,٤٠٠
١٩٦٠ — ٦١	٢٨٥,٨٤٥,٠٠٠	٦٩,٨٦٩,١٠٠	٢١٥,٩٧٥,٩٠٠
١٩٦١ — ٦٢	٣٢٠,٠٠٠,٠٠٠	٨٧,١٧٤,٠٠٠	٢٣٢,٨٢٦,٠٠٠

---

(١) فيما يلى القرارات الجمهورية التى اعتمدت بها الميزانيات المذكورة على التوالى: قرار رقم ١٨ لسنة ١٩٥٦ — قرار بتاريخ ٢ يوليه سنة ١٩٥٧ — قرار رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٥/٦ — قرار رقم ١٢٦١ لسنة ١٩٥٩ بتاريخ ٢٢-٧ — قرار رقم ١٢١٣ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ٣-٧ — قرار رقم ١٠٣١ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ٢٩-٦ .

(٢) ن ذلك بعض مبالغ جملتها ٤,١٠٩,٠٤٠ جنيه نقلت إلى حساب المؤسسة الاقتصادية بمقتضى قرار جمهورى بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٩٥٧ .

(٣) من ذلك مبلغ ١٢ مليون جنيه لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة

(٤) من ذلك مبلغ ٤٥,٥ مليون جنيه (منها ٥ مليون جنيه تسهيلات ائتمانية) لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة أيضاً .

وابتداء من السنة المالية ١٩٦٢/١٩٦٣ ضمت اعتمادات ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى (الميزانية الانتاجية) إلى الميزانية العامة التى قسمت ، ابتداء من تلك السنة ، إلى ميزانية للخدمات ، وميزانية للأعمال ، كما سبق أن أوضحنا (الفقرة ٦٠ وما بعدها) .

(ب) ميزانيات مشروعات الخدمات العامة :

٥٦٣ — أنشئت ميزانية أخرى غير عادية فى خلال السنة المالية ١٩٥٣ — ٥٤ لمشروعات الخدمات العامة ، غير أنه لم يبدأ تنفيذ تلك المشروعات الا فى السنة المالية ١٩٥٤ — ٥٥ نظراً لصدور القانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ باعتمادها فى أواخر السنة المالية الأولى .

وكان يقوم على تلك المشروعات المجلس الدائم للخدمات العامة الذى أنشىء بمقتضى القانون رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٥٣ ، لبحث السياسة العامة ووضع الخطط الرئيسية للتعليم والصحة والعمران والشئون الاجتماعية مع مراعاة التنسيق بينها وربطها معا بما يحقق النهضة الاجتماعية .

ولتنفيذ هذه السياسة صدر فى ٢٦ مايو سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه ، باعتماد ميزانية مستقلة للمشروعات التى ارتآها المجلس المذكور وقد بلغت تقديرات كل من إيرادات تلك الميزانية ونفقاتها ١٤,٠٨٢,٠٠٠ ج موزعة على ثلاث سنوات مالية ١٩٥٣ و ١٩٥٤ و ١٩٥٥ خص سنة ١٩٥٣ — ٥٤ منها مبلغ ٩٠٩,٨٦٠ جنيهاً ، وسنة ١٩٥٤ — ٥٥ مبلغ ١٠,٩٣٠,٤٥٥ جنيها وسنة ١٩٥٥ — ٥٦ مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ جنيهاً ، على أن اعتمادات السنة الأولى لم ينفق شىء منها ولذلك رحلت إلى السنة الثانية تطبيقاً لأحكام المادة الثالثة من القانون المذكور ، استثناء من القاعدة العامة ، التى تقضى بأن مالا يصرف فى سنة مالية يعتبر فائضاً ولا يرحل إلى سنة تالية والتى سبقت الاشارة إليها (ص ٤٤١) . وعلى أساس هذا الاستثناء أصبحت جملة ربط هاتين السنتين معا مبلغ ١١,٨٤٠,٣١٥ جنيه بخلاف الاعتمادات الاضافية التى صدرت فى خلال السنة المالية ١٩٥٤ — ٥٥ وجملتها ١,٥٧٠,٠٠٠ ج فاذا أضيف هذا المبلغ إلى المبلغ السابق كانت الجملة ١٣,٤١٠,٣١٥ ج ، وإذا أضيف إلى ذلك الربط المقدر لسنة ١٩٥٥ — ٥٦ ومقداره ٢,٧٤١,٦٨٥ ج كان الربط الكلى ١٦,١٥٢,٠٠٠ جنيه .

ومن أهم المشروعات التى خصصت لها الاعتمادات المذكورة : مكافحة الدرن والشاء مستشفيات للامراض العقلية ومشروع مقاومة الأمراض المتوطنة وانشاء مستشفى لعلاج السرطان وآخر للموظفين ومستشفيات ومساكن للعمال ومساكن لطلبة الجامعات والطلبة السودانيين ، والوحدات المجمعة بما فى ذلك انشاء مدارس ،

وبرنامج تعميم مياه الشرب وانشاء نقط بوليس وتخطيط وتعمير القرى المصرية واصلاح السجون ورعاية المسجونين ورعاية الشباب والتربية الرياضية ورعاية شباب الجامعات والبحوث الفنية الخاصة بمشروعات الخدمات ... الخ .

أما تقديرات الايرادات فتتكون من ٦,٥٧٤,٠٠٠ ج تحصل من الأموال السائلة التى يمكن لادارة تصفية الأموال المصادرة (١) أن تضعها تحت تصرف المجلس ومن ٨,٠٠٨,٠٠٠ ج تؤخذ من ميزانية الدولة فى عامى ١٩٥٤ — ٥٥ و ١٩٥٥ — ٥٦ فاذا أضيفت إلى ذلك الزيادة التى كانت منتظرة فى حصيلة اموال المصادرة وفقاً للقوانين التى صدرت بها الاعتمادات الاضافية المشار إليها والمقدرة بمبلغ ١,٥٧٠,٠٠٠ صارت جملة التقديرات ١٦,١٥٢,٠٠٠ ج وهو ما يوازى تقدير النفقات .

ميزانية سنة ١٩٥٥ — ٥٦ قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٢٢,٧١٥,٦٠٠ ج بالقانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٥ ، من ذلك مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ ج المخصص أصلا لهذه السنة بالقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٥٤ المذكور ، أما الايرادات فتتكون من حصيلة الأموال المصادرة ومن الاعتمادات المخصصة لها من الميزانية العامة ، ومن فائض الايرادات المرحل من السنة السابقة ، وصدرت فى خلال السنة المالية عدة قوانين باعتمادات إضافية .

على أنه لما كان الجزء الأكبر من الموارد التى تغذى ميزانية مشروعات

---

(١) الأموال المصادرة هى : أموال الأحزاب السياسية التى حلت بمقتضى الاعلان الدستورى الصادر فى ١٧ يناير سنة ١٩٥٣ من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢ (ثورة الجيش) ، وأموال أسرة محمد على الحاكمة ، التى صودرت بمقتضى قرار من مجلس قيادة الثورة بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ ، والأموال التى حكمت محكمة الثورة بمصادرتها تطبيقاً للقانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ . وقد أنشئت بمقتضى القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ (م ١٧) إدارة تسمى إدارة تصفية الأموال المصادرة لادارة هذه الأموال . ثم خول القانون رقم ٥٨٢ لسنة ١٩٥٤ فى مادته الأولى المجلس الدائم للخدمات العامة سلطة وضع سياسة للتصرف فى تلك الأموال ، وتقرير الطرق المناسبة للانتفاع بايراداتها وبحصيلة المتصرف فيه لتمويل مشروعات الخدمات العامة التى يقررها المجلس . وبتاريخ ٢٢ فبراير ١٩٥٦ اصدر مجلس الوزراء قرارا يقضى بادراج الأموال المصادرة فى الميزانية العامة للدولة ، وأصبحت ايراداتها جزءاً من الايرادات العامة ، على أن تخصص الدولة الاعتمادات السنوية اللازمة لتمويل مشروعات الخدمات . وبناء على ذلك صدر فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٦ القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٦ بتخويل وزارة المالية والاقتصاد (الخزانة الآن) سلطة التصرف فى الأموال المصادرة واضافة حصيلتها للايرادات العامة .

الخدمات العامة يأتى من الميزانية العامة، يضاف إلى ذلك أن غالبية المشروعات الواردة بها تحتاج إلى إدارة مستمرة ، لذلك أدمجت تلك الميزانية فى الميزانية العامة للدولة ابتداء من السنة المالية ١٩٥٦/ ١٩٥٧ بأن وزعت مشروعاتها على الوزارات المختلفة ، فيما عدا نفقات الوحدات المجمعة إذ جعل لها قسم خاص ، كذلك أضيفت حصيلة الأموال المصادرة إلى إيرادات الميزانية العامة .

§ ٢ — الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة

٥٦٤ — الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة ، وتصدر فى وثيقة خاصة وتقرر لبعض المرافق العامة التى تقوم بها الدولة أصلا بمقتضى وظيفتها ، ولكنها تعهد بادارتها إلى هيئات مستقلة تخولها الشخصية المعنوية ، وتمنحها نوعاً من الاستقلال فى شئونها الإدارية والمالية ، كى تتحلل من قيود النظم الحكومية وتتمكن من تطبيق قواعد الإدارة التجارية عليها ، حتى تؤدى رسالتها على أفضل وجه ، مما يقتضى أن تكون لها ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة ، متميزة بايراداتها ومصروفاتها عنها . أما ما يميز بين نوعى الميزانية فشيئان : درجة استقلال الميزانية المنفصلة عن الميزانية العامة ، ومدى رقابة البرلمان لهـــا .

فالميزانية الملحقة إذا زادت ايراداتها على نفقاتها،أو حدث العكس أدرج الفرق فى الميزانية العامة فائضاً كان أم عجزاً . هذا فيما يتعلق بدرجة استقلالها عن الميزانية العامة . أما فيما يتعلق بمدى رقابة البرلمان عليها ، فانها تعرض عليه ويناقشها ويعتمدها ، كما يناقش ويعتمد الميزانية العامة ، ولذلك تعد الميزانيات الملحقة استثناء لقاعدة وحدة الميزانية من الناحية المالية فقط . أما من الناحية السياسية فلا تعد استثناء لقاعدة الوحدة لأنها تعرض على البرلمان ويتخذ قراراً بشأنها .

أما الميزانية المستقلة فلا يدرج ما يحدث فيها من عجز أوفائض فى

الميزانية العامة ، وانما يحتفظ به المرفق ، وإذا حصل المرفق على مساعدة من الميزانية العامة ، فان هذه المساعده يكون لها طابع الإعانة التى تمنح للمشروعات الخاصة . هذا من ناحية درجة استقلالها عن الميزانية العامة ، ومنه يتضح أنها أكثر استقلالا عن الميزانية العامة من الميزانية الملحقة . أما فيما يتعلق بمدى رقابة البرلمان لها فانها لا تعرض على البرلمان أصلا ، وبالتالى لا يناقشها ولا يعتمدها ، وانما يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المرفق الخاصة به ، بعيداً عن رقابة البرلمان . بهذا تعتبر الميزانيات المستقلة استثناء حقيقياً لقاعدة وحدة الميـــزانية لا من الناحية المالية فحسب ، وانما من الناحية السياسية أيضاً .

٥٦٥ — هذا هو الأصل فى معيار التفرقة بين الميزانيـــات الملحقة والميزانيات المستقلة ، غير أن التشريع المالى المصرى لم يأخذ به ، إذ أن كلا من الميزانية الملحقة والميزانية المستقلة تعرض على البرلمان لمناقشتها وإقرارها ، وإنما أخذ بمعيار آخر هو أن الميزانيات المستقلة لا تتعرض للبحث واحتمال التعديل فى وزارة المالية (الخزانة)، على العكس من الميزانية الملحقــة . فميزانية وزارة الأوقاف مثلا (قبل ضمها للميزانية العامة) . كانت تعرض على المجلس الأعلى للأوقاف ثم تحال إلى البرلمان مباشرة ، وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية كانت تعرض على المجلس الأعلى للأزهر وتحال إلى البرلمان أيضاً دون أن تناقش بوزارة المالية .

٥٦٦ — ظل معيار التفرقة هذا سارياً حتى صدور دستور سنة ١٩٥٦ فنص فى المادة ١٠٥ منه على أن الميزانيات المستقلة والملحقة تجرى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة ، ولما صدر دستور سنة ١٩٥٨ استبقى هذه القاعدة فى المادة ٣٤ منه . صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن القواعد الواجب اتباعها فى الميزانيات المستقلة والملحقة فأجرى على نوعى الميزانية نفس الأحكام : فمشروع الميزانية الملحقة أو المستقلة تعده الهيئة العامة ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة ، وتعرضه على وزارة الخزانة

التي تتولى تقديمه إلى السلطة التشريعية فى الموعد الذى حدده الدستور أى قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثه واعتماده .

ولا يجوز للهيئات ذات الميزانيات الملحقة أو المستقلة التى تخرج لها الحكومة عن جزء من مالها بطريق الإعانة ، أن ترحل أية مبالغ من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى إلا طبقاً للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الخــزانة .

كذلك لا يجوز إصدار اللوائح المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانيات المستقلة أو الملحقة إلا بعد موافقة وزارة الخزانة .

أما مراقبو الحسابات ومديروها ووكلاؤهم الذين يشرفون على أعمال الحسابات بالهيئات ذات الميزانية الملحقة أو المستقلة فانهم يتبعون وزارة الخزانة ، ولهم حق التوقيع الثانى على الشيكات وأذون الصرف .

٥٦٧ — وقد لاحظت هذا لجنة الميزانية بمجلس الأمة ، وقالت فى تقرير لها (يونيه سنة ١٩٦١) ، إنه لا يوجد فاصل محدد بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، ورأت أن الأمر يقتضى ضرورة وجود هذا الفاصل والتزامه ، بعد أن زاد عدد المؤسسات العامة ، وسار الأمر بالنسبة لميزانياتها على نهج غير موحد أو أساس محدد .

٥٦٨ — ازاء هذا التقارب بين أحكام الميزانيــات الملحقــة والميزانيات المستقلة رأى بعض الكتاب التفرقة بينهما على أساس مدى استقلال كل منهما عن الميزانية العامة ، وطبيعة الأعمال التى يباشرها المرفق ذو الميزانية المنفصلة ، فاعتبروا الميزانية ملحقة إذا تقررت لبعض المصالح الحكومية أو الهيئات التى لها طابع استقــلالى من حيث الادارة العامة ، وكانت مرتبطة بالميزانية العامة ، تغذيها من مواردها العامة، وإذا حققت فائضاً أضيف غالباً إلى الميزانية العامة ، وإذا حدث فيها عجز سدد بواسطة اعتمادات تقرر فى الميزانية العامة .

واعتبروا الميزانية مستقلة إذا هى تقررت لهيئة عامة تباشر عمليات صناعية

أو تجارية ، وكانت مستقلة تمام الاستقلال عن الميزانية العامة للدولة ، فاذا حققت فائضاً لم يرحل إلى الميزانية العامة ، وانما أعيد استثماره فى المشروع نفسه ، واذا حدث عجز سدد بالقروض أو بمساعدة مالية من الدولة .

٥٦٩ — هذا فيما يتعلق بمعيار التفرقة بين الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ،أما فيما يتعلق بالميزانيات ذاتها فقد اضطرت ظروف الاضطراب المالى الحكومة المصرية إلى الاكثار من الميزانيات الملحقة فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى ، الا أنها ضمت بالتدريج إلى الميزانية العامة . ومن أهم تلك الميزانيات الملحقة : ميزانية دار الآثار العربية ، وميزانية مجلس الصحة البحرية والكورنتينات ، وميزانية دار الكتب المصرية . كذلك فصلت ميزانية مصلحتى السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات عن الميزانية العامة من سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ إلى سنة ١٩٤٠ — ١٩٤١ .

٥٧٠ — ومنذ قيام النظام الجمهورى فى مصر اتجهت الحكومة إلى الاكثار من الميزانيات الملحقة ، وكان الغرض من ذلك منح بعض المصالح والهيئات العامة استقلالا إدارياً ومالياً ، وعدم تقييدها باحكام القوانين واللوائح والتعليمات التى تخضع لها المصالح الحكومية .

ولما أنشئت الجمهورية العربية المتحدة ، تضم سورية ومصر ، وعملت لها ثلاث ميزانيات ألحقت بكل منها عدة ميزانيات .

وعند تطبيق السياسة الاشتراكية فى مصر كانت هناك الميزانية العامة وعدة ميزانيات ملحقة وأخرى مستقلة ، واقتضى تنظيم الميزانية وقتئذ تقسيمها إلى ميزانية قطاع الخدمات والحق بها عدد من الميزانيات ، وميزانية قطاع الأعمال وتتكون من باقى الميزانيات الملحقة والمستقلة مع احتفاظ كل ميزانية باستقلالها وصدورها بقرار جمهورى خاص بها (١).

أدخلت بعد ذلك على طريقة عرض حسابات الميزانية للدولة عدة تعديلات ،

---

(١) أنظر بيان هذه الميزانيات بالطبعة الثالثة من هذا الكتاب (سنة ١٩٦٢) ص ٥١١ وما بعدها .

استحدثت على ضوء الدراسات الأولية التى أجريت بشأن الاصلاح المالى والاقتصادى والإدارى ، ظهرت لأول مرة فى ميزانية سنة ١٩٦٨ — ١٩٦٩ ونوجزها فى الفقرة التالية .

٥٧١ — النظام الجديد للميزانية العامة للدولة :

يقوم هذا النظام على مبدأين أساسين هما : (ا) تقسيم كل من النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية على أساس القطاعات النوعية للاقتصاد القومى من زراعة وصناعة واسكان وتعليم وأمن وعدالة .... الخ ، وقد كان هذا التقسيم قاصراً من قبل على النفقات الرأسمالية دون النفقات الجارية. (ب) الاحتفاظ بمبدأ التفرقة بين أوجه النشاط الإدارى وأوجه النشاط الاقتصادى للدولة وقسمت الميزانية العامة إلى ستة ميزانيات فرعية :

١ — الميزانية الجارية للخدمات : وتغطى أوجه النشاط الإدارى للوزارات وغيرها من الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية معا .

٢ — الميزانية الجارية للهيئات العامة: وتشمل الحسابات الجارية للهيئات العامة المختلفة التى تهدف إلى تقديم الخدمات للجمهور مقابل أجر أو بدونه .

٣ — الميزانية الجارية للمؤسسات الاقتصادية : وتشمل الحسابات الجارية لجميع المؤسسات العامة التى تملك وتشرف على الشركات والمنشآت العاملة فى انتاج السلع والخدمات وعرضها للبيع .

٤ — الميزانية الجارية لصناديق التمويل الخاصة : وتضم الحسابات الجارية لصناديق التمويل التى أنشئت لأغراض معينة مثل صندوق الاصلاح الزراعى وصندوق تحسين الأقطان المصرية ، وصندوق دعم الأسمدة ، وصندوق تمويل مشروعات الآثار والمتاحف . وكانت موزعة من قبل بين ميزانيات الوزارات التى تتبعها وجمعت هذه السنة فى ميزانية واحدة لإبراز حجم مساعدات الدولة لهذه المشروعات .

٥ — الميزانية الاستثمارية : وتضم كافة الحسابات الاستثمارية للادارة الحكومية ، والهيئات العامة والمؤسسات الاقتصادية وصناديق التمويل الخاصة

٦ — ميزانية التحويلات الرأسمالية : وتجمع عمليات التحويلات الرأسمالية محلية كانت أم خارجية .

وإلى جانب ذلك ، أنشىء صندوق جديد هو « صندوق الطوارىء » وخصص لتمويل أوجه النشاط الخاصة بتقوية ودعم القوات المسلحة ، والدفاع المدنى ، ومساعدة المهاجرين . وتتكون موارده من حصص الدعم التى تقدمها الدول العربية ،ومن حصيلة الرسوم والضرائب التى تفرض لهذا الغرض ، ومن حصيلة المساعدات والتبرعات التى تجمع من الداخل والخارج .

§ ٣ — ميزانيات الهيئات العامة المستقلة

٥٧٢ — إلى جانب الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ،التى تجرى عليها أحكام الميزانية العامة ، توجد ميزانيات الهيئات العامة المستقلة ، وينظم كل واحدة منها القانون الخاص بها (م ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ ، و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨ ، و ٨١ من دستور سنة ١٩٦٤) وهى لا تعرض على البرلمان لاعتمادها . والمرجع فى تحديد وصف ميزانية الهيئة العامة هو قانون انشائها ، فهو الذى يحدد إن كانت ميزانية مستقلة أو ملحقة مما يخضع لأحكام المادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ و ٨٠ من دستور سنة ١٩٦٤ ، أم أنها ميزانية هيئة عامة أخرى مما يخضع لأحكام المادة ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨ و ٨١ من دستور سنة ١٩٦٤ .

ولما كان كل من الدساتير المشار إليها لم تنشر له مذكرة ايضاحية، فقد اختلفت الآراء فى مدلول عبارة « الهيئات العامة » الواردة فى المواد المذكورة ولما استفتى مجلس الدولة فى الأمر رأى أنه يبين من تقصى السوابق الدستورية أن ذلك المدلول يعنى (١) :

(١) الوحدات الادارية المحلية ، التى تمثل نظام اللامركزية المحلية ، بينما تمثل المؤسسات العامة نظام اللامركزية المصلحية . وقد اجتزأ الدستور فى شأن

---

(١) الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى أغسطس سنة ١٩٥٧ (مجموعة المبادىء القانونية التى تضمنتها فتاوى القسم الاستشارى بمجلس الدولة ، السنة ١١ ، ص ١٦١ تحت رقم ٩٤) .

هذه الوحدات برقابة مجالسها الممثلة لها ، على شئونها المالية وميزانياتها ، إذ رأى فى رقابة هذه المجالس التى يختار أعضاؤها أصلا بطريق الانتخاب ما يغنى عن رقابة مجلس الأمة .

(٢) المؤسسات العامة المحلية ، التى تنشئها الوحدات الادارية المحلية ، وتخضع لرقابة المجالس الممثلة لهذه الوحدات ، مثل إدارة النقل المشترك لمنطقة الاسكندرية التى تخضع لرقابة المجلس الادارى لمدينة الاسكندرية (الآن مجلس المحافظة) .

(٣) بعض أنواع أخرى من الهيئات التى تمارس نشاطا خاصاً أو مهنيا والتى استقر الرأى فى فقه القانون الادارى على اعتبارها مؤسسات عامة — مثال ذلك : الغرف التجارية ، ونقابات المهن الحرة — ويلاحظ أن هذه المؤسسات لا تعد جزءاً أصيلا من الجهاز الادارى للدولة مثل المؤسسات ذات الميزانية المستقلة والملحقة المشار إليها بالمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ و ٨٠ من دستور سنة ١٩٦٤ . وقد أضفى عليها وصف المؤسسات العامة لمجرد أن القانون قد خولها حقوقاً وسلطات من نوع ما تختص به الهيئات العامة ، مثل سلطة التأديب ، وسلطة فرض الرسوم تمكينا لها من ممارسة نشاطها على الوجه المطلوب .

ولا تعتبر ميزانيات هذه الأنواع الثلاثة من الهيئات العامة كلها استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، فان بعضها لا شأن له أصلا بميزانية الدولة ، فميزانية الوحدات الادارية المحلية لا شأن لها بميزانية الدولة ، ولهذا لا تعد استثناء لقاعدة وحدة الميزانية . ذلك أن الوحدات الادارية المحلية تكون جماعات بشرية متميزة عن الدولة ، ولها تنظيمها وسلطاتها العامة المتميزة عن تنظيم الدولة وسلطاتها . وهى موجودة من تلقاء نفسها إلى جانب الدولة ، ولا توجد بقرار من الدولة .

كذلك لا تعتبر ميزانيات المؤسسات العامة المحلية استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، بل لا شأن لها أصلا ، هى الأخرى ، بميزانية الدولة .

أما الهيئات العامة التي يصح اعتبار ميزانياتها استثناء لقاعدة وحدة الميزانية فهي هيئات توجدها الدولة بقرار منها ، وهي في حقيقة الأمر ليست سوى طريقة من طرق تنظيم الدولة ، ولذا فان ميزانياتها تعد استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، وهو استثناء تبرره طبيعة تلك الهيئات .

§ ٤ — الحسابات الخاصة على الخزانة

٥٧٣ — الحسابات الخاصة على الخزانة(١) أو الحسابات الخارجة عن الميزانية ، وتسمى أحياناً ميزانية النفقات القابلة للتحصيل (٢) هي نفقات غير نهائية ، ولذلك لا تدرج في الميزانية العامة ، بل توضع على حدة على اعتبار أنها سترد ، وعند ردها لا تعتبر إيراداً فعليا ، ومثالها القروض التي تقررها الدولة لاعانة المزارعين أو الصناع أو الملاك العقاريين .

وقد استعملت مصر هذه الطريقة منذ سنة ١٩٢٦ في القروض التي قدمتها إلى الملاك والزراع والصناع وغيرهم ، وأخذت الأموال اللازمة لهذا الغرض من المال الاحتياطي وأطلق عليها اسم « الاحتياطي المحبوس ». كذلك استعملتها فرنسا كثيراً أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها وبخاصة سنة ١٩٤٥ لمساعدة القوات الأمريكية والبريطانية الموجودة بها .

ويؤخذ على هذه الطريقة أن البرلمان قلما يناقش هذه النفقات مناقشة جدية على اعتبار أنها سترد بعد حين . وإذا لم ترد أدرجت ضمن نفقات الميزانية العامة في السنة التي يتأكد فيها ذلك .

المبحث الثالث
قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها
(La règle de l' universalité budgétaire)

٥٧٤ — يستلزم تحصيل الإيرادات العامة انفاق بعض المصروفات ،

---

(١) الحسابات الخاصة على الخزانة : Comptes spéciaux du Trésor

(٢) ميزانية النفقات القابلة للتحصيل : Budget des dépenses recouvrables

فجباية الضرائب مثلا تستدعى الإنفاق على المصالح الّتى تقوم بتلك الجباية ، كذلك قد تأتى بعض النفقات بشىء من الإيرادات ، فالمحاكم مثلا تكلف الدولة نفقات كثيرة، إلا أنها،من جهة أخرى،تدر بعض الايراد فى صورة رسوم قضائية وغيرها . هذا الوضع يستتبع لادراج النفقات والإيرادات بالميزانية اتباع احدى طريقتين :

(الأولى) أن تجرى مقاصة بين ايراد كل مرفق من المرافق وبين نفقاته، بحيث لا يثبت بالميزانية إلا نتيجة المقاصة ،أى صافى الإيراد أو صافى النفقات ، وتسمى هذه الطريقة « طريقة الناتج الصافى » (système du produit net) .

(الثانية) أن يدرج بالميزانية كل إيراد وكل نفقة مهما صغر ، دون أية مقاصة وتسمى هذه الطريقة « طريقة الميزانية الشاملة» (système du produit brut)

وتمتاز الطريقة الأولى ، طريقة الناتج الصافى ، بأنها تبين فى سهولة ويسر ما إذا كان المرفق مصدر إيراد للدولة،أو على العكس مصدر نفقة لها . إلا أنه يعاب عليها أنها تقلل من مدى رقابة البرلمان للميزانية ، إذ تخفى عليه تفاصيل الإيرادات والنفقات . يضاف إلى ذلك أنها تغرى بالاسراف فى الانفاق وهو مالا يقع مع اتباع الطريقة الثانية . ولهذا فالطريقة الثانية تفضل الطريقة الأولى ، مما دعا إلى تقريرها كقاعدة ضمن قواعد الميزانية ، فشمول الميزانية إذا هوعدم استبعاد أى إيراد أو أية نفقة من الميزانية مهما كان ضئيلا.

والقاعدة المذكورة مرعية فى جميع البلاد بوجه عام نتيجة اتساع حقوق المجالس النيابية فى الرقابة على أعمال الحكومة ، غير أنه يرد عليها فى بعض الدول استثناءات قليلة، وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية الّتى تديرها الدولة ، وبعض الهيئات ذات الاستقلال المالى كالجامعات وصناديق استهلاك الديون العامة .

وقد أراد المستر تشرشل فى سنة ١٩٢٨ ، وكان وزيراً للمالية انجلترا وقتئذ أن يخفف من الضخامة الظاهرية لأرقام الميزانية ويمنع الانتقادات الموجهة

إلى زيادة النفقات العامة ، فطبق طريقة الناتج الصافى على بعض المصالح كمصلحة البريد، ولم يدرج بالميزانية العامة إلا صافى ايرادها. وفى مصر كان يرخص لبعض المصالح باتباع طريقة الناتج الصافى ،ولكن اتبعت طريقة شمول الميزانية بعد ذلك حيث أشير إلى تطبيقها فى مقدمة الأمر العالى الصادر فى ٢ أبريل سنة ١٨٨٨ .

نقد قاعدة شمول الميزانية :

٥٧٥ — يأخذ البعض على هذه القاعدة أنها لا تشجع المصالح الحكومية على الاقتصاد فى نفقاتها ، بالبحث عن أفضل الطرق لأداء خدماتها بأقل التكاليف ، لأن ما تقتصده منها يذهب إلى الميزانية العامة ، كما أنها لا تشجعها على العمل على زيادة ايراداتها ، إذ لا تفيد من ذلك شخصياً . وأنها لا تساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة فى إدارة المرافق العامة ، وهو الاتجاه الحديث فى إدارة تلك المرافق .

المبحث الرابع
قاعدة عدم التخصيص

(La règle de la non-affectation des recettes budgétaires)

٥٧٦ — تتلخص هذه القاعدة فى أنه لا ينبغى أن يخصص إيراد معين لخدمة مرفق معين ، بل تجمع كل الايرادات معا وتقابل جميع المصروفات .

وعدم مراعاة تلك القاعدة يسبب ارتباكا فى الحسابات ، وغموضاً فى الحالة المالية للدولة ، كما يساعد على الاسراف فى الانفاق ، لأنه إذا خصصت حصيلة إيراد معين لخدمة مرفق معين ، فاما أن يكون الايراد المخصص أكثر مما يلزم فيؤدى إلى الاسراف ، وإما أن يكون أقل مما يحتاجه المرفق فيؤدى إلى قصوره عن تأدية الخدمة التى يقوم بها على وجه مرض ، الأمر الذى يستلزم مده بقدر اضافى من الأموال .

يضاف إلى ذلك أن تخصيص الايرادات يؤدى إلى أن تطالب كل طائفة

من ذوى المصالح بتخصيص ما تدفعه من ضرائب للقيام بخدمات لا يفيد منها غيرها ، وهذا انكار للدولة ، وللتضامن القومى .

وينبغى ألا يخلط بين قاعدة عدم التخصيص موضوع الكلام هنا ، وقاعدة أخرى هى قاعدة تخصيص اعتمادات النفقات ، فالمقصود من القاعدة الأولى كما سبق هو عدم تخصيص ايراد معين لخدمة مرفق معين ، أما المقصود من القاعدة الثانية فهو تخصيص مبلغ معين لنفقة معينة ، وهو ما سنتكلم عنه فيما بعد .

ومن أمثلة تخصيص بعض الإيرادات لخدمة مرفق معين ما حدث فى مصر فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى من تخصيص إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية لخدمة الدين الممتاز ، وتخصيص إيرادات الجمارك وإيرادات مديريات الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط لخدمة الدين الموحد ، وقد انقضى هذا كله الآن . وتخصيص عوائد الحفر لأجور الحفر وتخصيص رسوم المراهنات للأعمال الاجتماعية أو الخيرية أو الرياضية ، وتخصيص المبالغ المتحصلة من بيع أراضى الحكومة لاستهلاك الدين العام أو لاستبدال المعاشات .

نقد قاعدة عدم التخصيص :

٥٧٧ — لا تخلو قاعدة عدم التخصيص من نقد ، فهى كقاعدة شمول الميزانية ، لا تساعد على الأخذ بالاتجاه الحديث فى إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية ، التى تستلزم أن يكفى المرفق نفسه بنفسه . يضاف إلى ذلك أن التخصيص يسمح بالحصول على موارد لا يتحصل عليها بسهولة إذا طبقت قاعدة عدم التخصيص ، ومن هذا القبيل الضرائب والرسوم التى تفرض على المستفيدين من مرافق معينة لمدها بالايراد ، كرسوم رخص أجهزة الاستقبال التى كانت مخصصة ، قبل الغائها ، لنفقات هيئة الإذاعة للجمهورية العربية المتحدة ، والاشتراكات التى يفرضها قانون التأمينات الاجتماعية (الصادر

بالقرار بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ ، ثم بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ ، الذى حل محله) على أصحاب الأعمال لصالح الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ، وقروض الإنتاج المخصصة لمشروعات تنمية الإنتاج القومى .

ويمكن القول بأنه قد كثر الخروج على قاعدة عدم التخصيص فى الوقت الحاضر ، والوسائل الفنية التى يتوصل بها إلى الخروج عن هذه القاعدة كثيرة ومتعددة ، منها الميزانيات غير العادية ،حيث تخصص الايرادات غير العادية لمرافق معينة . والحسابات الخاصة على الخزانة ، حيث يفتح حساب خاص لكل إيراد مخصص لمرفق معين .

الفصل الثالث

المراحل التي تمر بها الميزانية

مقـدمة :

٥٧٨ – تمر الميزانية بأربع مراحل متعاقبة : التحضير ، فالاعتماد ، فالتنفيذ ، فالمراقبة .

والميزانية كما سبق القول عبارة عن بيان أو قائمة بنفقات الدولة وايراداتها عن مدة قادمة ، وأول خطوة يجب اتخاذها بشأنها هي اعداد تلك القائمة ، وهذه هي مرحلة « التحضير » . حتى إذا ما أعدت الميزانية قدمت إلى البرلمان لكي يجيز تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات المبينة بها ، وتلك هي مرحلة « الاعتماد » . وإذا ما تم اعتماد الميزانية جاز للحكومة تحصيل الايرادات التي أذن البرلمان بتحصيلها ، وصرف الاعتمادات التي أجاز البرلمان انفاقها ؛ وهذه هي مرحلة « التنفيذ » . ينبغي بعد ذلك التأكد من أن الحكومة قد قامت بتنفيذ الميزانية طبقاً للتقديرات الواردة بها ، إذ لا جدوى من تحضير الميزانية واعتمادها إذا لم تقم الحكومة بتنفيذها طبقاً لما هو مبين بها ، وهذا هو الغرض من المرحلة الرابعة والأخيرة مرحلة « المراقبة » .

وسنتكلم تباعاً فيما يلي على كل مرحلة من المراحل المذكورة في مبحث مستقل .

المبحث الاول

تحضيـر الميزانيـة

(La préparation du budget)

٥٧٩ – من القواعد الدستورية الثابتة أن اقتراح القوانين في الشئون

التشريعية من حق السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان على حد سواء . أما فى شئون الميزانية فينبغى قصر حق اقتراحها على الحكومة وحدها ، وإلا عرقلنا قيامها بوظائفها،ووقفنا فى سبيل تنفيذ سياستها،لأن قيام الحكومة بوظائفها يستلزم صرف نفقات ، وهذا يقتضى تحصيل إيرادات ، وتحضير الميزانية هو وضع برنامج للانفاق ، وتدبير الإيرادات اللازمة لمواجهة النفقات . يضاف إلى ذلك أن الحكومة أقدر على تحضير الميزانية من البرلمان،فهى بعمالها من عاملين منتشرين فى جميع أنحــاء الدولة أقدر على الإلمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، وعلى معرفة الموارد التى تمد الدولة بما ينفق منه على تلك الحاجات ، وأدرى بمقدرة البلاد على تحمل الأعباء المالية ، هذا فضلا عن أن المجالس النيابية أكثر ميلا إلى التوسع فى الانفاق ، وانزلاقا إلى الاسراف من الحكومة ، رغبة فى ارضاء جمهور الناخبين ، فاذا عهد اليها بتحضير الميزانية أصبحت موازنتها من أشق الأمور. لهذا كانت القاعدة المتبعة فى هذا الشأن أن « الحكومة تطلب والبرلمان يأذن » . وبهذا أصبح لكل من الحكومة والبرلمان دوره فى وضع السياسة المالية للدولة .

٥٨٠ — هذا من الناحية النظرية ، أما من الناحية العملية فقد اتبعت الدول ثلاثة حلول .

(ا) ففى انجلترا،السلطة التنفيذية وحدها حق تحضير الميزانية ، وليس للبرلمان حق التدخل فى ذلك ، ثم تعرض الميزانية على مجلس العموم لاعتمادها دون مناقشات سابقة فى لجان برلمانية أو تقارير منها .

(ب) أما فى فرنسا وفى معظم دول أوروبا فيشترك البرلمان مع الحكومة فى تحضير الميزانية ، بواسطة لجنتى المالية بمجلسى النواب والشيوخ .

(ج) وفى الولايات المتحدة كان تحضير الميزانية حتى سنة ١٩٢١ موكولا للبرلمان وحده ، على أن يمده وزير المالية بالبيانات والوثائق اللازمة لهذا الغرض ولكن منذ ذلك التاريخ أصبح تحضير الميزانية من حق رئيس الجمهورية دون البرلمان .

المطلب الأول
القواعد التي يسترشد في تحضير الميزانية

٥٨١ — تحضير الميزانية هو تقدير للمصروفات والايرادات ، وينبغى أن يستند هذا التقدير إلى حقائق ووقائع ، ولذا فقد جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الميزانية ، هى :

(١) الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة ، لأن أفضل ما يساعد على دقة تقدير النفقات والإيرادات فى ميزانية جديدة ، هى أرقام النفقات والإيرادات فى ميزانيات السنوات السابقة ،وحساباتها الختامية وبخاصة آخر حساب ختامى ، لأنه كلما قربت السنة التى يسترشد بنتائجها كلما قلت فرص الخطأ فى التقدير ،

(٢) يجب أن يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية ، لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ، كلما كان التقدير أقرب إلى الدقة .

(٣) يجب ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية فىالتفاؤل ،لأن الاسراف فى التفاؤل يؤدى إلى اغفال بعض أبواب النفقات ، أو تخفيضها عما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدى إلى المبالغة فى تقدير الايرادات ، مما يترتب عليه أن تكون موازنة الميزانية وهمية ، لا تلبث أن تتداعى عند التنفيذ .

تلك هى القواعد العامة التى جرى العمل على الاسترشاد بها سواء عند تقدير المصروفات أو الايرادات ، غير أنه منذ أن ارتبطت الميزانية بالاقتصاد القومى ، ازداد الميل إلى اتباع قواعد علمية فى تحضير الميزانية ، بدلا من تلك القواعد القديمة التجريبية .

وسندرس فيما يلى كيفية تقدير النفقات ثم كيفية تقدير الإيرادات .

§ ١ — تقدير النفقات

٥٨٢ — لا يثير تقدير النفقات صعوبات فنية ، ولا يتطلب إلا أن

يكون صادقاً . وتقدر النفقات مباشرة تبعاً للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات « اعتمادات » (Crédits)

وفى بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقـــات بين نوعين من الاعتمادات :

(أ) اعتمادات تحديدية (Crédits limitatifs)

(ب) اعتمادات تقديرية (Crédits évaluatifs)

فالأولى : خاصة بالنفقات التى يمكن تقديرها على وجه التحديد كرتبات العاملين ومصروفات الأشغال العامة ، وبوجه عام نفقات المرافق القديمة التى استقرت تكاليفها. وينصب الأذن البرلمانى بالنسبة لها على شيئين : الغرض من النفقــة المطلوب لها الاعتماد ، ومبلغ الاعتماد ذاته ، ولذا يعتبر هذا المبلغ حداً أعلى لا يجوز تجاوزه إلا باذن سابق من البرلمان .

أما الثانية : وهى الاعتمادات التقديرية ، فخاصة بالنفقات التى لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب ، كاعتمادات الأحكام التى تصدر على الحكومة ونفقات السجون ، والنفقات الحربية ، والنفقات الاجتماعية ، وبوجه عام نفقــات المرافق الجديدة التى لم تستقر تكاليفها بعد . وينصب الاذن البرلمانى بالنسبة لها على الغرض من النفقة فقط وليس على مبلغها ، ويترتب على ذلك أن الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتماد التقديرى على أن تطلب اجازة البرلمان فيما بعد ، وهو لا يعارض فى الزيادة ، لأن اجازته لاعتماد تقديرى تتضمن أجازة زيادته عندما تطلبها الحكومة .

ويميلون عند تحضير الميزانية إلى تقليل مبالغ الاعتمادات التقديرية حتى يسهل مرور الميزانية من البرلمان ، ولأن البرلمان لن يرفض الزيادة عندما تطلب فى المستقبل ، كما يميلون من جهة أخرى إلى المبالغة فى مبالغ الاعتمادات التحديدية ، لأن البرلمان قد يرفض زيادتها فيما بعد .

ورغم هذه التفرقة فالأصل فى اعتمادات الميزانية أنها تحديدية ، لا يجوز تجاوزها إلا باذن سابق من البرلمان .

٥٨٣ — هذه التفرقة بين الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقديرية لا وجود لها فى مصر. وقد حاولت الحكومة الأخذ بها فى سنة ١٩٢٨، ولكن البرلمان لم يوافق، لمخالفتها لنص المادة ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣ القائم وقتئذ. ذلك أن بعض المصالح الحكومية تجاوزت الاعتمادات المقررة لها فى ميزانية سنة ١٩٢٦ — ٢٧ فادعت وزارة المالية (الخزانة الآن) أن طبيعة الاعتمادات مؤدية إلى تقسيمها إلى اعتمادات تقديرية واعتمادات تحديدية، وأن التجاوز قد وقع فى النوع الأول. لكن لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب لم توافق على هذا التفسير. لمخالفته للمادة ١٤٣ من الدستور، السابق ذكرها، والتى تنص على أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية». وعلى ذلك فللحكومة فى مصر أن تطلب من البرلمان زيادة أى اعتماد عند الحاجة. وفى حالة عدم انعقاد البرلمان كان لها أن تستصدر مرسوماً بقانون بالزيادة طبقاً للمادة ٤١ من الدستور الملغى، على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده.

اعتمادات البرامج :

٥٨٤ — هناك نوع حديث من الاعتمادات يعرف «باعتمادات البرامج» (Crédits de programme)، وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات توزع عليها. وقد استعملت طريقتان لتنفيذ هذه البرامج :

«الطريقة الأولى» وتعرف بطريقة «اعتمادات الارتباط (Crédit d'engagement) وتتلخص فى أن يدرج المبلغ كله فى ميزانية السنة الأولى، ولكن فى شكل اعتمادات تقديرية، وهو ما يسمح بتقرير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية، دون دفعها فعلا، ويدرج فى ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذى ينتظر دفعه فعلا من النفقات. ويعيب هذه الطريقة البدائية، عدم تقرير إيرادات فى ميزانية السنة الأولى لمواجهة هذه الاعتمادات، إذ أنها لن تدفع أثناء تلك السنة، ومن ثم يخشى الاكثار من

تلك الاعتمادات التقديرية ، وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا العيب نظرى أكثر منه عملى ولم يحدث فى العمل ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا فى مبدأ الأمر ، ثم عدلت عنها إلى الطريقة الثانية .

« الطريقة الثانية » وتفضل الأولى وتتلخص فى أن يوافق البرلمان على قانون خاص مستقل عن الميزانية ، يطلق عليه « قانون البرنامج » (loi de Programme) يقرر تنفيذ برنامج مالى على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرنامج على عدة سنوات ؛ ويقرر لكل جزء منه الاعتمادات اللازمة ، ويدرج فى ميزانية كل سنة الجزء من الاعتمادات الخاص بها ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا كثيراً منذ سنة ١٩٣٠ للقيام بالأشغال العامة الكبرى ، وللتسلح ، واعادة تعمير ما خربته الحرب ، ولبعض المرافق الصناعية ، ولتنفيذ برامج تجديد جهازها الانتاجى .

§ ٢ — تقـدير الإيرادات

طريقة التقدير المباشر :

٥٨٥ — يثير تقدير الإيرادات ، على العكس من تقدير النفقات ، كثيراً من الصعوبات الفنية ، فحصيلة الضرائب بالأخص تتوقف على عدة عوامل قد لا يكون من السهل توقعها ، أو معرفة أثرها . فالضرائب غير المباشرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحجم الانتاج والمعاملات ، وهذه قد تختلف كثيراً من سنة لأخـرى ، وقد لا يظهر مثل هذا الارتباط بالنسبة إلى الضرائب المباشرة ، ولكنه موجود فى الواقع وله أثره على حصيلتها أيضاً . وتتبع معظم الدول طريقة التقدير المباشر فى تقدير إيرادات ميزانياتها ، فيقدر كل نوع من الايرادات تقديراً مباشراً تبعاً لظروفه ، ولما كانت طريقة التقدير المباشر تعطى للموظفين القائمين بتحضير الميزانية حرية واسعة ، قد يسيئون استعمالها بأن يغالوا فى تقدير الايرادات حتى يستطاع التوسع فى تقدير النفقات ، فقد وضعت بعض الدول قواعد لاتباعها فى تقدير الايرادات ، أهمها قاعدة السنة قبل الأخيرة ، وقاعدة الزيادات .

على أن تقدم وسائل البحث والملاحظة تمكن الآن من عمل تقديرات لا يتجاوز الخطأ فيها قدراً ضئيلا قد لا يزيد على ١ ٪ ، وهو ما قلل من الالتجاء إلى القواعد المذكورة .

قاعدة السنة قبل الأخيرة : (Pénultième année) :

٥٨٦ — تتلخص قاعدة السنة قبل الأخيرة فى أن تتخذ أرقام الإيرادات فى آخر حساب ختامى معروف ،وهو عادة الحساب الختامى للسنة قبل الأخيرة ، لتكون أساساً لتقدير إيرادات الميزانية الجديدة . مثال ذلك أن تتخذ أرقام الايرادات الفعلية لسنة ١٩٦٨ لتحضير إيرادات ميزانية سنة ١٩٧٠ . وقد اختيرت السنة قبل الأخيرة لأنها تكون قد تمت وعرفت نتائجها عند تحضير الميزانية الجديدة ، ولكن الاستعانة بأرقام الإيرادات الواردة فى الحساب الختامى للسنة قبل الأخيرة لا يعنى نقل الأرقام ذاتها إلى مشروع الميزانية الجديدة ، بل ينبغى تعديلها إذا قضت الضرورة بذلك ، فاذا كان سعر ضريبة معينة قد زيد مثلا ، روعى ذلك عند تقدير رقم حصيلتها(١) .

وميزة هذه الطريقة أنها تحقق توازن الميزانية عندما تمر بدور التنفيذ ، ذلك لأن الاتجاه الطبيعى للايرادات فى السنوات العادية هو نحو الزيادة سنة بعد أخرى . فتقدير إيرادات السنة على أساس أرقام ايرادات السنة قبل الأخيرة يؤدى إلى أن يكون الرقم الذى يتحقق فعلا عند التحصيل أكبر من الرقم المقدر ، ولما كانت المصروفات تميل عند تنفيذ الميزانية إلى تجاوز الاعتمادات المقدرة ، فان الزيادة المنتظرة فى الايرادات كفيلة بمواجهة الزيادة فى المصروفات .

قاعدة الزيادات (Tantièmes de majoration) :

٥٨٧ — تتلخص هذه القاعدة فى زيادة أرقام ايرادات السنة قبل الأخيرة بنسبة معينة مأخوذة عن السنوات السابقة مثل ١٠٪ (٢) وهذه الطريقة

(١) طبقت هذه الطريقة فى فرنسا منذ سنة ١٨٢٣ ، وعدل عنها شيئاً فشيئاً حتى سنة ١٩٣٨ ، حيث عدل عنها نهائياً .

(٢) اقترح هذه الطريقة (Léon Say) وطبقها فى فرنسا من سنة ١٨٨٢ إلى سنة ١٨٨٥

لا يمكن اتباعها إلا فى سنوات الرخاء حيث يكاد يكون من المؤكد زيادة الإيرادات .

وتتبع معظم الدول ، ومنها مصر ، طريقة التقدير المباشر .

أسبقية النفقات على الايرادات :

٥٨٨ — تختلف ميزانية الدولة ، فى المالية العامة التقليدية ، عن ميزانية الأفراد بأسبقية تقرير النفقات ، فالأفراد يقررون نفقاتهم فى حدود دخلهم ، فهم يحددون دخلهم أولا ، أما الدولة فعلى العكس من ذلك تحدد إيراداتها على ضوء نفقاتها ، ويفسر الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم ايراداتها بزيادة الضرائب أو انقاصها ، فايراداتها ليست محدودة كايرادات الأفراد . وعلى العكس من ذلك نفقاتها فانها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها ، إذ يجب أن تعمل المرافق العامة لا تصالها بالصالح العام ، فايرادات الدولة غير محدودة وقابلة للزيادة ، بينما نفقاتها معينة وضرورية ، ولذا فان الايرادات تقرر طبقاً للنفقات .

أما المالية العامة الحديثة فلا تعترف بامكان التوسع فى الايرادات أو التضييق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها من آثار اقتصادية واجتماعية ينبغى مراعاتها فى حد ذاتها ، لا الاقتصار على الناحية المالية فحسب . هذا فيما يتعلق بالايرادات ، أما فيما يتعلق بالنفقات فليست كلها لها طابع الضرورة والتحديد ، بل ان لزيادتها وانقاصها ، هى الأخرى ، آثاراً اقتصادية واجتماعية تنبغى مراعاتها فى حد ذاتها .

والخلاصة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الإيرادات ولا بأسبقية للايرادات على النفقات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التى تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياستها المتعلقة بالميزانية . فالايرادات والنفقات تقرر وتنسق فى المالية العامة الحديثة طبقاً لهذه الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والإيرادات بعضها فى بعض ،

فقد يترتب على انقاص النفقات نقص فى الإيرادات ، ولذا ينبغى عند تحضير الميزانية النظر إليها ككل .

المطلب الثانى
دور وزير الماليـة فى تحضير الميزانية

٥٨٩ — للشئون المالية فى معظم الدول وزير واحد يعهد إليه بتدبير الإيرادات والنفقات وتحضير الميزانية ، ويحدث أحياناً أن تقسم الشئون المالية بين وزيرين ، يسمى أحدهما « وزير المالية » ويعهد إليه بأمر تحصيل الايرادات ، ويسمى الآخر « وزير الميزانية » ، أو « وزير الخزانة » ويعهد إليه بأمر النفقات والميزانية .

٥٩٠ — ويبدأ تحضير الميزانية بأن يرسل وزير الخزانةمنشوراً دورياً إلى زملائه الوزراء ، يطلب منهم بياناً بمقترحاتهم عن النفقات اللازمة لوزاراتهم ، وتضم هذه المقترحات بعضها إلى بعض مكونة قائمة النفقات ، أما قائمة الإيرادات فتتولى وزارة الخزانة تحضيرها ، لأنها هى والمصالح التابعة لها التى تتولى تحصيل معظم الإيرادات .

وعندما يتم إعداد هاتين القائمتين ، يبدأ دور وزير الخزانة الحقيقى وهو إيجاد التوازن بين الإيرادات والنفقات ، وله أن يراجع زملاءه فى اقتراحاتهم لخفضها حتى يتم التوازن ، وإذا لم ينجح فى اقناعهم بخفضها فليس له أن يخفضها من تلقاء نفسه ، بل يعرض الأمر على رئيس الوزراء أولا ، وإذا لم يحسم الخلاف عرض على مجلس الوزراء .

وفى انجلترا لوزير الخزانة سلطة تعديل الاعتمادات التى يطلبها الوزراء ، بل ورفضها ، ما عدا الاعتمادات المطلوبة للجيش والبحرية والطيران (فلا يستطيع تعديلها سوى مجلس الوزراء) ، ولكنه قلما يستعمل هذه السلطة .

ومتى تم توازن الميزانية ، يشرع وزير الخزانة فى إعداد المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية ، وتتضمن هذه المذكرة بياناً لسياسة الحكومة ،

وتوضيحاً لأسباب اختلاف تقديرات الميزانية عن أرقام ميزانيات السنوات السابقة .

رئيس الحكومة وتحضير الميزانية :

٥٩١ — ينتقد بعض الكتاب (١) ترك تحضير مشروع الميزانية لوزير الخزانة ، ويرون أن يعهد بهذه المهمة إلى رئيس الحكومة ، وهى الطريقة المتبعة فى الدول ذات النظام الرئاسى ، وبخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ذلك لأن تحضير مشروع الميزانية بواسطة وزير الخزانة يعطيه فعلا سلطة على زملائه الوزراء ، ويجعل منه رئيساً ثانياً للحكومة ، بل الرئيس المالى لها ، وإذا كان تحضير الميزانية بواسطة وزير الخزانة يتمشى مع المفهوم التقليدى للمالية العامة ، عندما كان دور الدولة محدوداً والميزانية لا تستخدم إلا لتغطية النفقات العامة الإدارية فحسب ، فأنه لا يتمشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة ، حيث لا تستخدم الميزانية لتغطية النفقات الإدارية فقط . ولكنها تستخدم أيضاً لتحقيق تدخل الدولة فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى .

ومما لا شك فيه أن تحضير الميزانية بواسطة وزير الخزانة لا يعنى انفراده به . إذ يناقش مجلس الوزراء المشروع ، وبموافقته عليه يعتبر مشروع الحكومة كلها ، ولكن الدور الرئيسى فيه لا يزال يقوم به فى الواقع وزير الخزانة ، الذى يرى أن مهمته الأساسية هى المحافظة على توازن الميزانية ، بالحد من طلبات الوزارات المختلفة ، وهى الفكرة التقليدية للمالية العامة . وخلاصة القول أن الصدارة التى أعطيت لوزير الخزانة قد جعلت الحكومة أشبه بمشروع يديره أمين الصندوق ، وهى طريقة حسنة لتكون حسابات المشروع منتظمة ، ولتمكن الاقتصاد فى النفقات ، ولكنها طريقة رديئة لتنمية المشروع وتطويره وتوسيعه بل ولحيويته المالية نفسها .

أما تحضير الميزانية بواسطة رئيس الحكومة ، وهو النظام المتبع فى الولايات المتحدة (والذى هو تطبيق ، إلى حد ما ، لمبادىء النظام الرئاسى) ، فيتلافى النقد السابق ، إذ لرئيس الحكومة فى ذلك النظام — بحكم مركزه —

(١) M. Duverger, Intitutions Financières, 1956. p. 317.

الصدارة على الوزراء ، وهو رئيس الدولة فى الوقت نفسه . وليس الوزراء سوى وكلاءه التنفيذيين . ويقوم بالعمليات الفنية لتحضير الميزانية « إدارة الميزانية » وهى إدارة تابعة لرئيس الحكومة مباشرة .

ومن المستطاع اتباع هذه الطريقة فى الدول ذات النظام البرلمانى ، بجعل تحضير الميزانية من اختصاص رئيس الحكومة ، يعهد به إلى إدارة تتبعه مباشرة ، وهو ما يحدث فعلا ، فى الأحوال الاستثنائية ، عندما يحتفظ رئيس الوزراء لنفسه بمنصب وزير الخزانة .

المطلب الثالث

توازن الميزانية (١)

٥٩٢ — تعتبر الميزانيـة متوازنة إذا ساوت إيراداتها نفقاتها ، فاذا زادت الإيرادات على النفقات كان بها « فائض » وإذا كان العكس قيل أن بها « عجزاً » (déficit) ، كما سبق القول(٢) .

ولكى تكون الميزانية متوازنة، ينبغى أن يكون التوازن حقيقياً لا صورياً ، كأن تعمد الحكومة إلى حذف بعض النفقات حتى تظهر الميزانيـــة متوازنة على أن تطلب أثناء السنة فتح اعتمادات اضافية ، أو أن تعمد إلى حذف بعض المشروعات المنتجة للوصول إلى توازن الميزانية .

---

(١) بعض المراجع :

Barrère, A., Théorie économique et impulsion Keynésienne, 1952.

Beveridge, W., Full Employment in a Free Society. London, 1944.

Harris. S. E., The New Economics, 1959.

Masoin. M., Stabilité financière et plein-emploi (Rev. de Sc. et Lég. Finan. 1954. p. 547.

(٢) راجع الفقرة ٥١٨ ، فيما سبق .

٥٩٣ - ويرجع وجود العجز فى ميزانيات الدول الحديثة إلى توالى الأزمات الاقتصادية من جهة ، وإلى ازدياد أعباء الدولة المالية من جهة أخرى .

أما الأزمات الاقتصادية فلأنها تؤدى إلى نقص إيرادات الدولة نتيجة نقص حصيلة معظم الضرائب ، وفى الوقت نفسه يزداد ما يطلب من الدولة انفاقه لعلاج الحال فى صورة اعانات للعمال العاطلين ، ونفقات لاعادة النشاط إلى الاقتصاد القومى .

كذلك تعتبر الزيادة المستمرة فى النفقات العامة ، وبخاصة النفقات الحربية ، من أهم أسباب عجز ميزانيات الدول الحديثة .

ويعتبر توازن الميزانية حجز الزاوية فى المالية العامة التقليدية ، وهو من المبادىء الراسخة فى الرأى العـام ، الذى يميل إلى أن يرى المبادىء التى يطبقها الأفراد على ماليتهم الخاصة مطبقة على المالية العامة ، والذى يرى أن أصلح وزير للخزانة هو الذى يستطيع موازنة الميزانية ، لأن وجود عجز فيها يثير عنده القلق والخوف .

أما المالية العامة الحديثة فلا ترى هذا الرأى ، ولا تخشى عجز الميزانية ، بل تنصح به إذا اجتمعت ظروف معينة ، والتعارض بين كتاب المالية العامة التقليدية والمالية العامة الحديثة فى هذا الشأن مطلق فى الظاهر ، ولكنه لايصل إلى هذا الحد فى الحقيقة ، لأن فكرة التوازن لم تستبعد تماماً من الفكر المالى الحديث ، وكل ما هناك أن الفكر المالى الحديث يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالى البحت التقليدية ، فكرة أوسع منها ، هى فكرة التوازن الاقتصادى العـــام(١) .

§ ١ - توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية

٥٩٤ - يفترض توازن الميزانية فى المالية العامة التقليدية أن تكون جملة

---

(١) راجع الفقرة ١٢ ص ٢٠ وما بعدها ، فيما سبق .

النفقات العامة مساوية لجملة الإيرادات العادية ، أى التى لا يدخل فيها القرض أو الوسائل النقدية ، وهذا يعنى أن النفقات العامة ينبغى أن تغطى أساساً بالضريبة ، إذ أن إيرادات الدولة من أملاكها ، فى الدول الرأسمالية ، قليلة فى العصر الحاضر .

وإذا كانت المالية العامة التقليدية حريصة على ألا يكون فى الميزانية عجز فانها لا تقر ، من جهة أخرى ، أن يكون فى الميزانية فائض .

خطر وجود عجز فى الميزانية :

٥٩٥ — يرى كتاب المالية العامة التقليديون فى وجود العجز خطراً مزدوجاً : خطر توقف الدولة عن الدفع (الافلاس) ، وخطر التضخم . ذلك أنه إذا كان بالميزانية عجز ، وزادت جملة نفقات الدولة على جملة إيراداتها المستمدة من الضرائب ومن أملاكها ، اضطرت الدولة إلى تغطية زيادة النفقات أما بواسطة القرض ، أو بوسائل الخزانة (الاقتراض لمدد قصيرة) أو باصدار نقود جديدة . فاذا لجأت إلى القرض تعرضت لخطر الإفلاس ، وإذا لجأت إلى اصدار النقود تعرضت لخطر التضخم كما سنرى فيما يلى :

(ا) خطر الافلاس :

يتأتى هذا الخطر من أن الدولة إذا لجأت إلى القرض لسد العجز بالميزانية فانها تزيد بذلك من النفقات فى الميزانيات التالية ، لدفع فوائد القرض وأقساط استهلاكه . بهذا يأخذ العجز فى الازدياد ، وتضطر الدولة إلى عقد قروض جديدة ، وقد لا تجد من يقرضها فتضطر إلى التوقف عن دفع الفوائد وأقساط الاستهلاك أى إلى الإفلاس ، وهو ما حدث فى فرنسا فى السنوات التى سبقت ثورة سنة ١٧٨٩ .

(ب) خطر التضخم :

على أن ما نخشى الآن هو خطر التضخم ، إذ تجد الدولة دائماً وسائل الدفع التى تحتاج إليها بطبع نقود ورقية جديدة ، ولم تكن هذه الطريقة مستحيلة فى عصر النقود المعدنية ، ولكن كان يكتنفها كثير من الصعاب مما جعل استخدامها محدوداً .

واستخدام هذه النقود يزيد كية وسائل الدفع دون أن يزيد سلع الاستهلاك، فيحدث تضخم يظهر أثره فى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود . ويرى الكتاب التقليديون أن هذا التضخم الناتج عن عجز الميزانية خطير بوجه خاص، بسبب ميله إلى الازدياد من تلقاء نفسه . ذلك أنه يترتب على ارتفاع الأسعار زيادة فى النفقات العامة ، فزيادة العجز من جديد ، فتضطر الدولة إلى إصدار نقود جديدة ، فيحدث تضخم جديد، فارتفاع جديد فى الأسعار فزيادة فى النفقات وهكذا ، على أنه يلاحظ أن حصيلة الضرائب تزداد مع كل ارتفاع فى الأسعار ، بينما يظل عبء الدين كما هو ، ومن ثم يظهر أنه من المستطاع الخروج من تلك الحلقة المفرغة ، وايقاف التضخم . والواقع أن من النادر حدوث تضخم شديد كالذى عرفته ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، ومثل هذا التضخم يرجع فى الحقيقة إلى أسباب أخرى غير عجز الميزانية .

خطر وجود فائض فى الميزانية :

٥٩٦ — إذا كان الاتفاق تاما بين كتاب المالية العامة التقليديين والرأى العام فيما يتعلق بخطر العجز ، فأنه ليس كذلك فيما يتعلق بزيادة الإيرادات. فالرأى العام يحبذها كثيراً تشبيها للمالية العامة بالمالية الخاصة ، بينما يرى الكتاب التقليديون العكس ، ويصرون على مضار السياسات التى تستهدف تحقيق فائض فى الميزانية . لأن الفائض يغرى بالتوسع فى النفقات ، ولا تلبث هذه النفقات أن تصبح أعباء دائمة فى المستقبل ، ويصبح من الصعب التخلص منها، فالفائض المؤقت يميل إلى أن يلد عجزاً دائماً .

ولزيادة الإيرادات فوق ذلك مضار اقتصادية خطيرة ، فان هذه الأموال إذا اختزنتها الدولة حرمت منها الاقتصاد القومى ، وأدت إلى تعطيل جزء من القوة الشرائية . ومن الأفضل ترك تلك القوة بين أيدى الأفراد يستثمرونها فى الإنتاج. ولكن هذا النوع من الخطر لم يعره الكتاب التقليديون ما يستحق من الاهتمام ، كما فعل الكتاب المحدثون .

نقد مبدأ التوازن التقليدى :

٥٩٧ — يؤخذ على مبدأ التوازن التقليدى أنه يبالغ فى أخطار العجز من جهة ، كما يبالغ فى مزايا التوازن من جهة أخرى .

(ا) — فيما يتعلق بمبالغته فى أخطار العجز ، الواقع من الأمر أن سد العجز عن طريق القروض لايؤدى إلى أعباء لا يمكن تحملها ، كما يرى المبدأ التقليدى ، إذا ما استعملت الدولة الأموال المقترضة فى الانتاج ، إذ أن زيادة الدخل القومى الناتجة عن ذلك تفوق كثيراً زيادة الدين العام ، بفعل مضاعف الاستثمار ، وعلى ذلك لا يزداد العبء الحقيقى للدين ، بل على العكس يقل . ومن السهل على الدولة أن تقوم باستهلاك الدين من الزيادة فى حصيلة الضرائب الناشئة عن زيادة الإنتاج والدخول .

كذلك لا يؤدى تمويل العجز بواسطة اصدار نقود جديدة إلى التضخم حتما ، إذا استعملت الأموال التى تحصل عليها الدولة من الإصدار الجديد فى استثمارات منتجة ، إذ ولو أن كمية النقود تزيد ، نتيجة الإصدار الجديد إلا أن سلع الاستهلاك لا تلبث أن تزيد هى الأخرى ، فلا ترتفع الأسعار ، وكثيراً ما حدث ، بعد سنة ١٩٤٤ ، أن كان اصدار النقود لسد عجز فى الميزانية يتبع ارتفاع الأسعار لا أن يكون سبباً له .

(ب) — كذلك يبالغ المبدأ التقليدى فى فضائل التوازن ، والواقع أن المبدأ التقليدى ، يقوم ، كما سبق أن قلنا ، على فكرة انعزال الميزانية عن الحياة الاقتصادية ، وأن التأثير الوحيد الذى يمكن أن يكون للميزانية على الحياة الاقتصادية تأثير سيىء ، وهو الذى ينتج عن العجز . ولكن الحقيقة تختلف عن ذلك كثيراً ، إذ أن الميزانية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحياة البلاد الاقتصادية ، كما ترتبط حياة البلاد الاقتصادية بها ، والنظر إلى توازن الإيرادات والنفقات العامة منفصلا عن الحياة الاقتصادية للبلاد يبعدنا عن حقائق الأمور ، فماذا يجدى أن تكون الميزانية متوازنة ، إذا فاقت الواردات الصادرات مثلا ؟ أفليس اختلال التوازن الاقتصادى هذا أكثر

أهمية من توازن الميزانية الحسابى ؟ ألا يكون من واجب الدولة فى مثل هذه الظروف أن تزيد من نفقاتها العامة لتزيد الصادرات ، أو لتساعد الإنتاج القومى لكى تقل الواردات ، حتى ولو أدى الأمر إلى حدوث عجز فى الميزانية ؟

إن ضعف النظرية التقليدية فى هذه الناحية يرجع إلى ضعف النظرية التقليدية فى الحرية الاقتصادية ذاتها . إذ أن ما ينسب إلى توازن الميزانية من قيمة يستند إلى فكرة منع تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى . لأن تدخلها ضار وسيء حتما . ولكن لا يوجد الآن من يعتقد فى صحة هذه الآراء ، ولا توجد دولة تتبعها ولو كانت أشد الدول تشبثاً بالنظام الرأسمالى .

العقبات العملية فى سبيل توازن الميزانية :

٥٩٨ — ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ توازن الميزانية حتى الحرب العالمية الأولى ، فالعجز كان استثنائياً أو خاصاً بالدول التى يسود ماليتها الاختلال. ولكن الحربين العالميتين الماضيتين مع ما أعقبهما من ضرورة تعمير ما خربتاه من أقاليم ، قلبتا الأمور رأساً على عقب ، وجعلتا التوازن مستحيلا سنوات عديدة .

وقد كان الخبراء الماليون فى سنة ١٩١٤ يقولون بأن أية حرب حديثة لا يمكن أن تستمر أكثر من ثلاثة شهور ، بسبب صعوبات تمويلها ، وقد كذبت الوقائع هذا الزعم ، فاخترعت وسائل جديدة للتمويل ، هى أذون الخزانة بالذات ، مكنت من وضع ميزانيات مع وجود عجز شبه مستمر ، وقد اضطرت ضرورات تغطية نفقات الحرب ثم نفقات التعمير ، إلى التجاوز عن مبدأ التوازن ، وقد جهدت كثير من الدول بعد سنة ١٩١٤ كبريطانيا لاعادة التوازن إلى ميزانيتها بأسرع ما تستطيع ، بينما أطالت سهولة الحصول على الأموال (باصدار أذون الخزانة والنقود الورقية) فى دول أخرى من عدم التوازن ، وجعلته أكثر خطورة ، وان كانت تلك الدول قد عملت على اخفائه بتقدير النفقات فى الميزانية بأقل من حقيقتها ، والإيرادات بأكثر مما ينتظر

جبايته فى الواقع ، وبالالتجاء إلى الميزانيات الملحقة والمستقلة ، والحسابات الخاصة على الخزانة ، وغير ذلك من الوسائل .

٥٩٩ — وأوجد الكساد الكبير الذى بدأ سنة ١٩٢٩ صعوبات جديدة فى سبيل توازن الميزانية ، فهبوط الإنتاج،وزيادة البطالة، لم يؤديا إلى نقص الإيرادات العامة فحسب ، ولكنهما اضطرا الدولة إلى التدخل حتى مع ما يترتب على تدخلها من نفقات جديدة وعجز جديد . وحجبت أفكار التوازن الاقتصادى القومى وتوازن المجتمع ، توازن الميزانية الحسابى . ثم كانت سنة ١٩٣٨ وبدأت إعادة التسلح ، ثم جاءت الحرب العالمية الثانية ، وما أعقبها من ضرورة تعمير الأماكن المخربة،فجعلت من المستحيل إعادة التـوازن إلى الميزانية ، ومنذ ذلك الوقت كان عدد المرات التى لم تتوازن فيها ميزانيات جميع الدول تقريبا أكثر بكثير من عدد المرات التى توازنت فيها. وبلغ العجز فى ميزانيـة بعض الدول ما يقرب من ربع مجموع نفقاتها ، ولا تجد الدولة صعوبة فى تغطيته بأذون الخزانة وغيرها من الوسائل .

§ ٢ — توازن الميزانية فى المالية العامة الحديثـة

٦٠٠ — لكى نفهم موقف المالية العامة الحديثة من توازن الميزانية . نعود إلى الفرق الأساسى بين كل من الفكرتين الماليتين : التقليدية والحديثة ، وهو أن المالية العامة التقليدية تنظر إلى المشاكل الماليـــة منعزلة عن غيرها ، بينما تنظر إليها الثانية وسط الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد . ولذلك فإنها، بدلا من أن تهتم بالتوازن الحسابى بين إيرادات الميزانية ونفقاتها، تهتم بالتوازن العام لحياة البلاد الاقتصادية والاجتماعية ، فيرى كتاب المالية العامة الحديثة أن توازن الاقتصاد القومى جميعه لا يمكن تحقيقه فى بعض الظروف إلا على حساب عجز فى الميزانية . وهذه هى النظرية التى عرفت بنظرية « العجز المقصود » (Déficit systématique) .

وينبغى أن تفهم هذه النظرية على حقيقتها ، فلا تعطى مدلولا مطلقاً ،

لم يقصده أصحابها ، فهى لا تعنى أن ميزانية الدولة يجب أن تكون فى حالة عجز دائم ، أو أن كل عجز فى الميزانية مفيد ، وكل ما تعنيه أن العجز ، فى بعض الظروف المحددة يكون وسيلة تكفل التوسع الاقتصادى ، وتحل الأزمات ، بشرط أن يحسن استخدامه .

١ — نظرية العجز المقصود :

٦٠١ — بحث هذه النظرية السير وليم بفردج (W. Beveridge) على أساس نظريات اللورد كينز ، ورأى أن عجز الميزانية وسيلة لانعاش الاقتصاد فى حالة البطالة ، والوصول به إلى مرحلة العمالة الكاملة . فهو يساعد على تحريك الاقتصاد الراكد .

العجز كوسيلة لتحريك الاقتصاد الراكد :

٦٠٢ — اهتم اللورد كينز بالبطالة ، ورأى فيها — كما سبق القول — اختلال التوازن الأساسى ، لا بسبب نتائجها الاجتماعية فحسب ، وانما بسبب نتائجها الاقتصادية أيضاً ، إذ تفقد البلاد بسببها كثيراً من الثروات ، وقد قدر الأستاذ كالدور (Kaldor) ما فقدته انجلترا بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنوياً (بنقود ما قبل الحرب) . وفى هذا يكمن العجز الحقيقى الذى تعانى منه البلاد الرأسمالية . وتخفيضه يتطلب أن تقوم الدولة بالانفاق والاستثمار الذى يعزف الأفراد عن القيام به إذا تركوا وشأنهم .

وتدخل الدولة هذا يتطلب أمرين :

(الأول) العمل على زيادة طلب الأفراد الكلى على السلع والخدمات لتحريك الآلة الاقتصادية .

(الثانى) القيام باستثمارات تمكن مواجهة الزيادة فى الطلب بزيادة فى الإنتاج. وكلا الأمرين يستلزم زيادة النفقات العامة من جهة ، وانقاص الايرادات العامة من جهة أخرى ، لأن انقاص الضرائب يترك فى أيدى الأفراد أموالا

يستطيعون بواسطتها زيادة استهلاكهم، كما أنه يخفف أعباء المشروعات، مما يزيد فى نشاطها ، وزيادة الإعانات والمساعدات التى تمد بها الدولة ذوى الدخل المحدود تزيد من طلبهم للسلع والخدمات ، والتجاء الدولة إلى القروض يمكنها من تحريك المبالغ التى يدخرها الأفراد وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة . هذه الوسائل من شأنها أن تحدث عجزاً فى الميزانية ، ولكن هذا العجز هو الوسيلة لدفع عجلة الانتاج إلى العمل،والتخلص من البطالة بالتدريج ولذلك فهو عجز مقصود لنتائجه المفيدة .

العودة الى توازن الميزانية :

٦٠٣ — هذا العجز المقصود فى الميزانية يمكن إذن من التخلص من العجز الاقتصادى الناتج من البطالة وفتور النشاط الاقتصادى . واذا عاد التوازن الاقتصادى فإنه يميل إلى أن يعيد من نفسه توازن الميزانية . ذلك أن التوسع فى الاستهلاك والاستثمار يؤدى إلى زيادة الإنتاج ، وارتفاع الدخل القومى ، وهذا يؤدى بدوره إلى زيادة حصيلة الضرائب . هذا من جهة ومن جهة أخرى يؤدى اختفاء البطالة إلى توقف الإعانات التى تدفعها الدولة ، وفى هذا وفر فى النفقات .

ولا تستهلك زيادة الدخول كلها ، بل يدخر جزء منها ، يدفع به نمو النشاط الاقتصادى نحو الاستثمار ، وتأخذ الاستثمارات الخاصة فى الحلول محل الاستثمارات العامة التى كانت قد حلت محلها أثناء فترة الركود ، وهكذا تزداد إيرادات الدولة ، بينما تقل نفقاتها،ويأخذ عجز الميزانية فى الاختفاء شيئاً فشيئاً حتى يزول ، ويعود التوازن إليها .

على أنه لا تجب المبالغة فى التفاؤل فيما يتعلق بالرجوع إلى حالة التوازن، فهو يفترض،من جهة،أن القوة الشرائية التى انشأتها الدولة لم تتجاوز الحد الأقصى الذى يتطلبه الانتاج القومى عندما يصل إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومن جهة أخرى ينبغى أن يتوقف عجز الميزانية عندما يبلغ مستوى العمالة حده الأقصى ، والا عظم خطر التضخم عندئذ ، لأنه فى هذه الحالة بينما تزداد

القوة الشرائية نتيجة متابعة التضخم ، لا يزيد الانتاج وعرض السلع ، إذ المفروض أن عوامل الإنتاج التى كانت فى حالة بطالة تعمل كلها الآن . من هذا يتضح أن سياسة العجز المقصود يجب أن يكون لها حدود تقف عندها ولا تجاوزها .

ب — حدود العجز المقصود :

٦٠٤ — يتضح مما سبق أنه ليس لمبدأ العجز المقصود ذلك الطابع العام المطلق الذى يعطيه له أحياناً بعض من لا يفهمونه ، وليس المقصود منه أن يحل محل مبدأ توازن الميزانية بشكل عام ودائم ، إذ لا يزال توازن الميزانية هو الأصل فى نظر المالية العامة الحديثة أيضاً ، ولكنها لا ترى فيه ما تراه المالية العامة التقليدية من أنه قاعدة مطلقة لا يجوز المساس بها ، وانما ترى فيه قاعدة يرد عليها الاستثناء ، وأهمه العجز المقصود.

والعجز المقصود له حدود ، إذ ينبغى ألا يكون دائماً، ولا يجوز تركه دون رقابة. وسنتكلم فيا يلى عن هذين القيدين .

١ — لا يجوز أن يكون العجز دائما :

٦٠٥ — إن الدور المطلوب من العجز المقصود أن يقوم به هو اعادة النشاط إلى الاقتصاد الراكد . واذا ما عاد النشاط إلى الاقتصاد ، فان النفقات الاستثنائية التى استعملت فى الاستثمارات العامة يجب انقاصها بالتدريج ، كما تجب إزالة ما كان قد أجرى على الضرائب من تخفيض ، والعمل على اعادة التوازن إلى الميزانية .

ويرى السير وليم بفردج أن تتوسع الدولة فى نفقاتها العامة ،دون أن يوقفها عجز ميزانيتها ، حتى تصل إلى اللحظة التى تتحقق فيها العمالة الكاملة ، أى حتى لا يكون هناك عامل متعطل (فيما عدا احتياطى البطالة الذى يحدده بمقدار ٣ ٪ من مجموع العمال) .

ويميز اللورد كينز بين نوعين من التضخم ، فاذا كان الاقتصاد القومى

فى حالة قصور فى العمالة ، حيث يكون هناك عمال عاطلون ، ورءوس أموال وآلات عاطلة ، فان التضخم يكون مفيداً ، إذ يترتب عليه زيادة الطلب ، مما يؤدى إلى التوسع فى الانتاج ومن ثم إلى استخدام العمال ورءوس الأموال والآلات العاطـــلة . ولكن إذا بلغ الاقتصاد حد العمالة الكاملة ، أى إذا استخدمت جميع عناصر الانتـــاج العاطلة ، أصبح التضخم ضاراً ومدمراً .

فالبطالة إذن هى اشارة البدء فى استعمال العجز المقصود ، وإذا ما أخذت فى الانحسار وبلغت حدها الأدنى ، وجب البدء فى اتخاذ الوسائل السابق ذكرها (انقاص نفقات الاستثمار الاستثنائية وازالة تخفيض الضرائب) دون أن نخشى اختلال توازن الميزانية .

غير أن تطبيق هذه القواعد عملا مسألة دقيقة ، ولا يجب انتظار حدوث البطالة لكى نضع وسائل مكافحتها موضع التنفيذ . ولما كان تباطوء الأعمال وانكماش حجم المعاملات ، هى أولى العلامات التى تنــذر بحدوث البطالة ، إذ تؤدى إلى نقص مقابل فى الانتاج ، فقصور فى العمالة ، فأنه يكفى بمجرد ظهور هذه العلامات الأولية للانكماش الاقتصادى لكى تبدأ الدولة فى استعمال وسائل التدخل التى تنصح بها نظرية العجز المقصود ، وهى زيادة القوة الشرائية وتحريك الاستثمارات ، بشرط ألا يكون الانكماش راجعاً إلى عدم كفاية المواد الأوليــة ، أو اليد العاملة ، أو قدم الآلات وما إلى ذلك . ومهما يكن الأمر ، ينبغى ألا تغيب عن البال الصفة المؤقتة للعجز المقصود ، وضرورة العودة إلى توازن الميزانية بمجرد أن يتحقق توازن الاقتصاد القومى ، وإذا كانت عودة التوازن إلى الميزانية من شأنها أن تحدث من تلقاء نفسها ، إلا أنه لا يجب مع ذلك أن نبالغ فى التفاؤل .

٢ — لا يجوز ترك العجز دون رقابة :

٦٠٦ — أن الطريقة التى يعود بها التوازن إلى الميزانية من تلقاء نفسه ، والتى وصفناها فيما سبق ، صحيحة ، ولكنها لكى تكون مجدية ، لا يجب أن يكون قد بولغ فى أحداث العجز ، وأن تكون زيادة النفقات العامة ،

وانشاء القوه الشرائية الجديدة متناسبتين مع عناصر الانتاج العاطلة ، التى يراد بعث النشاط فيها ، ولذلك فأنه من الضرورى ألا تتجاوز القوة الشرائية التى توجدها الدولة امكانيات الانتاج متى عاد إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومما لا شك فيه أن الاستثمارات العامة نفسها تميل إلى زيادة مستوى الإنتاج ولكن الإنتاج لا يزيد إلى غير حد ، أو على الأقـل لا يمكن أن تتجاوز سرعة زيادته حداً معيناً ، إذا راعينا امكانيات اليد العاملة والمواد الأولية ورءوس الأموال فى البلاد .

فالعجز المقصود إذن لا يجب أن يتجاوز حداً معيناً ، وهذا الحد يمكن قياسه نظرياً بمقدار اليد العاملة التى لا تجد عملا ، والآلات المتوقفة ، والمواد الأولية التى لا تجد من يريد أن يستعملها . ولكن من الصعب تحويل هذا كله إلى أرقام تدل تماما على ما يجب استخدامه من مبالغ فى الاستثمار ، وعلى القدر الذى يجب انشاؤه من قوة شرائيـة مناسبة للبطالة الموجودة ، ولذلك فمن الضرورى أن يقترن التدخل بالحذر ، وكلما أخذنا فى استخدام وسائل العجز المقصـــود ، وازداد التحليل الاقتصادى دقة ، وبخاصة ما تعلق منه بالحسابات القومية ، كلما أخذ هذا الابهام يتبدد ، إذ يكون القائم بالتدخل قد اكتسب خبرة ومرانا وأمكنه عمل مقارنات تفيده .

واستعمال العجز المقصود لا يكوىمستطاعا دون أن تكون هناك ميزانية قومية (١) على درجة كبيرة من الدقة . وهذا يتطلب أيضا أن يكون لدى الدولة جهاز للرقابة على البنوك والائتمان ، والتداول النقدى بوجه عام . وقد قامت جميع الدول الحديثة بانشاء رقابة من هذا النوع بدرجات مختلفة .

وقد وقفت دقة سياسة العجز المقصود فى سبيل قبول فكرتها من كثير من الكتاب ، ولكن فائدتها مع ذلك لا يمكن انكارها(٢) .

---

(١) راجع الفقرة ٢٠٥ ، ص ٤١١ وما بعدها ، فيما سبق .

(٢) M. Duverger, Institutions Financières. p. 279 - 292.

المطلب الرابع

تحضير الميزانية فى الجمهورية العربية المتحدة(١)

٦٠٧ – قبل بدء السنة المالية بمدة كافية (فى أواخر نوفبر أو أوائل ديسمبر عادة) ، يرسل وزير الخزانة (٢) إلى مختلف الوزارات منشوراً

---

(١) أنظر قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٠ مارس سنة ١٩٠٤ بشأن إعداد الميزانية .

(٢) كان وزير الخزانة يطلق عليه « وزير المالية » حتى أوائل سنة ١٩٥٨ ، حيث أنشئت الجمهورية العربية المتحدة ، فأطلق عليه وزير الخزانة فى القرار الجمهورى رقم ٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٦ مارس بتعيين نواب لرئيس الجمهورية ووزراء بالاقليمين السورى والمصرى .

وكان يشرف على الشئون المالية فى الجمهورية العربية المتحدة فى الفترة ما بين مارس سنة ١٩٥٨ وأغسطس سنة ١٩٦١ (طبقاً للقرارات الجمهورية رقم ١٢٩٩ و ١٣٠١ و ١٣٠٢ لسنة ١٩٥٨) ثلاثة وزراء : وزير مركزى ؛ ووزيران تنفيذيان ، لكل إقليم وزير .

وكان الوزير المركزى يتولى الاشراف على شئون وزارة الخزانة المركزية ، وعلى تنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية ، ويكون مسئولا عن مباشرة مهام منصبه أمام رئيس الجمهورية ، وتقدم إليه مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة باقليمى الجمهورية ، كما يتولى وضع برنامج تخطيطى للمشروعات اللازمة فى وزارته ، ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية .

وقد بين قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٥٩ مسئوليات وتشكيل وزارة الخزانة المركزية ، ومن بين اختصاصاتها : مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات الملحقة والمستقلة والمؤسسات العامة ، وإعداد الميزانية العامة للجمهورية ، وعرضها على رئيس الجمهورية لاصدارها (م ١ – ثالثاً من القرار الجمهورى المذكور) .

أما الوزير التنفيذى فكان مسئولا عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة فى الاقليم ، وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية ، كما كان يقوم بالعمل على تنفيذ البرنامج التخطيطى المذكور ، الذى يضعه الوزير المركزى ويعتمده رئيس الجمهورية ، ويقدم للوزير المركزى تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها (قرار جمهورى رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨) .

دورياً طالباً إليها موافاته بتقديرات الميزانية الخاصة بها (ميزانية الخدمات، وميزانية الهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة للوزارة) ، للسنة المالية القادمة ، ومبينا به التعليمات التي يجب أن تراعى فى تحضير التقديرات ، على أن تصل لوزارة الخزانة تقديرات الايرادات قبل أول يناير ، وتقديرات المصروفات قبل آخر يناير عادة .

ففيما يتعلق بميزانية الخدمات فان كل وزارة مقسمة إلى ديوان عام ومصالح وفروع لهذه المصالح ، وكل فرع يقوم بتقدير إيراداته ومصروفاته ويرسلها للمصلحة التابع لها ، وترسل كل مصلحة تقدير إيراداتها ومصروفاتها إلى الوزارة التى تتبعها(١) ، وتشكل فى كل وزارة لجنة برئاسة وكيل الوزارة أو من يقوم مقامه،لاعداد تقديرات ميزانية الوزارة على الأسس المنصوص عليها فى القوانين واللوائح والتعليمات والمنشورات المالية،ومع مراعاة أهداف خطة السنوات الخمس والخطط السنوية(٢) ، وتمثل فيها الادارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة، والإدارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزى

---

(١) ينص قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ أول يوليه سنة ١٩٣١ على أن اقتراحات المصروفات التى يتأخر ورودها إلى وزارة المالية لا يلتفت إليها ، ولوزارة المالية أن تضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التى لا ترسل تقديرات مصروفاتها فى الوقت المحدد ، على أساس ميزانيتها للسنة الجارية ، مع مراعاة التعديلات التى تكون قد أدخلت عليها فى خلال السنة .

(٢) تنص المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التخطيط القومى والمتابعة ، على أن تكون أهداف الخطة للسنوات الخمس والخطط السنوية أساساً فى إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة .

ذلك أن القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه نص على أن ينظم الاقتصاد القومى للجمهورية العربية المتحدة وفقاً لخطط مرسومة ، تراعى فيها مبادىء العدالة الاجتماعية ، وتهدف إلى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة . وعلى أن توضع خطة عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والنهوض الاجتماعى ، تنفذ على مراحل مدة كل منها خمس سنوات ، وتقسم خطة السنوات الخمس إلى خطط سنوية تفصيلية . ولهذا الغرض تناقش اللجنة الوزارية للخطة والاقتصاد مشروع الميزانية العامة للدولة .

للتنظيم والإدارة ، ووزارة التخطيط ، ويشترك فيها المراقب المالى(١) للوزارة المختصة ، ومراقب أو مدير شئون العاملين بها ومندوب من مكتب التخطيط والمتابعة ، وآخر من وحدة التنظيم والإدارة فى الوزارة .

وتدعى هذه اللجان إلى الانعقاد قبل شهرين على الأقل من الموعد الذى تحدده اللوائح والمنشورات المالية لتقديم التقديرات إلى كل من وزارة الخزانة والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة التخطيط (٢)

هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات . أما فيما يتعلق بميزانيـة الأعمال فتقوم كل هيئة عامة أو مؤسسة عامة باعداد ميزانية نفقـاتها وايراداتها ، طبقاً لقانون انشائها باشراف الوزير التابعة له (القرار الجمهورى رقم ١٩٠٠ لسنة ١٩٦١ م ٤) وتعرض الميزانية العامة للأعمال على المجلس الأعلى للمؤسسات العامة ، ويرأسه رئيس الجمهورية ، للموافقة عليها (القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ م ٤).

أما باقى الايرادات العامة (الضرائب والرسوم والاتاوات... الخ) فتقوم بتقديرها وزارة الخزانة ، لأن المصالح التى تقوم بالتحصيل تابعة لها .

٦٠٨ — وتتجمع جميع التقديرات فى الإدارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة فتفحصها وتناقشها مع مختلف الوزارات والمصالح .

ويجتمع وزير الخزانة بكل وزير على حدة لمناقشة مشروع ميزانية وزارته ، فان اتفقا أدرج مشروع الوزارة فى مشروع الميزانية العامة ، وان اختلفا عرضت نقط الخلاف على رئيس الوزارة للبت فيها . ثم ترتب الادارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة جميع التقديرات مكونة منها مشروع الميزانية.

(١) كان يطلق على « المراقب المالى » فيما سبق « السكرتير المالى » .

(٢) ويدرس مشروع ميزانية الوزارة كله تفصيلا فى وزارة الخزانة ، أما الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فتقتصر دراسته على الباب الأول للتأكد من سلامة التقديرات ومناسبة السلم الوظيفى ومن أن الأعداد المطلوبة من الدرجات المختلفة تتمشى فعلا مع احتياجات كل جهة من الجهات ومع السياسة العامة للدولة فى هذا المجال . وتقتصر دراسة وزارة التخطيط على الباب الثالث للتأكد من تمشيه مع الاستثمارات الواردة باطار الخطة ولضمان التنسيق والتكامل بين المشروعات المختلفة مع إتاحة المرونة المعقولة للقائمين بالتنفيذ .

ويلاحظ، كما سبق القول، أن اعتمادات النفقات العامة تدرج في الميزانية موزعة على الأبواب الآتية، ابتداء من ميزانية سنة ١٩٦٨ — ١٩٦٩ (١).

(١) الباب الأول : الأجور .

(٢) الباب الثانى : المصروفات الجارية .

(٣) الباب الثالث : الاستخدامات .

(٤) الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية .

والبابان الأول والثانى مقسمان إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة فى جميع الوزارات والمصالح ، ولا يجوز إدخال أى تعديل عليها إلا بعد الترخيص بذلك من وزارة الخزانة . أما تقسيم الميزانية إلى أبواب فلابد من أن يقره مجلس الأمة .

ويطبق هذا النظام على جميع أقسام الميزانية ، ما عدا القسم الخاص بوزارة الحربية ، إذ يجوز أن تجمع فيه (دون تقسيم إلى الأبواب السابق ذكرها) اعتمادات مصروفات تلك الوزارة ، ويكون التوزيع منه بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض وزير الحربية (القانون رقم ٢٧٣ لسنة ١٩٥٦) .

ويرسل مشروع الميزانية إلى اللجنة المالية بوزارة الخزانة مشفوعاً بمذكرة تفسيرية . ويرأس اللجنة المشار إليها وزير الخزانة، وبعد أن تفحص اللجنة المشروع يعرضه الوزير على مجلس الوزراء لاقراره ، ثم يعرض على اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى العربى للدراسته وابداء التوجيهات اللازمة ، تمهيداً لعرضه على مجلس الأمة قبل آخر أبريل من كل عام .

ويرفق مشروع الميزانية ببيان يحتوى على عرض عام لمشروع الميزانيات المكونة للميزانية العامة ويبين أهم أوجه الاختلاف بين تقديرات الايرادات والمصروفات فى هذا المشروع وبين تقديرات إيرادات ومصروفات السنة

---

(١) راجع الفقرة ٦٠ ، ص ٧٣ ، فيما سبق .

السابقة ، ويستعرض فيه أهم تطورات الاقتصاد العالمى فى السنة المنقضية ، والحالة الاقتصادية والمالية فى الجمهورية العربية المتحدة . ويعتبر هذا البيان من أهم الوثائق المالية للدولة(١).

---

(١) كان مشروع الميزانية ، فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، يرسل بعد أن توافق عليه اللجنة المالية بوزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) ، إلى مجلس الوزراء لفحصه وإجراء ما يراه من تعديلات ، ثم يقدمه الوزير إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصه واعتماده .

أما فى ظل دستور فترة الانتقال فكان مجلس الوزراء ، بعد فحص مشروع الميزانية والموافقة عليه ، يصدر قانون ربط الميزانية ، إذ أنه كان يتولى السلطة التشريعية طبقاً للمادة ٩ من الاعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، كما أنه كان يتولى سلطات رئيس الجمهورية ، طبقاً للقرار الصادر فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٤ .

وفى ظل دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ ، كان مشروع الميزانية يرسل إلى مجلس الأمة بعد إقراره من رئيس الجمهورية ، لبحثه واعتماده (المادتان ١٠٠ و ١٠١ منه) .

وقد نقل الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ هذه القواعد ذاتها فى مادتيه ٣١ و ٣٢ وفى رئاسة الجمهورية وقبل إرسال المشروع إلى مجلس الأمة كان يعرض على لجنة الشئون التشريعية لبحث المبادىء العامة للميزانية (ميزانية المصالح الموحدة والميزانية العـامة لكل اقليم وميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى باقليم مصر ومشروعات الانماء الاقتصادى باقليم سوريا ، وباقى الميزانيات المستقلة والملحقة ، أيام الوحدة مع سوريا) ، وكانت اللجنة المذكورة تشكل من بعض الوزراء المركزيين ، ويرأسها أحد نواب رئيس الجمهورية. وعدل تشكيلها بعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة . وكان وزير الخزانة المركزى يبسط أمامها مبادىء وبنود كل ميزانية ، ويقوم الأعضاء بدراستها ، كل فى اختصاصه . أما الوزراء المركزيون الذين لا يشتركون فى اللجنة ، فيقدم كل منهم تقريراً عن نتيجة دراسته لمشروع الميزانية الخاصة بوزاراته إلى وزير الخزانة المركزى لعرضه على اللجنة فى اجتماعها. ويعرض المشروع بعد ذلك على مجلس الأمة. ولما أنهيت مهمة مجلس الأمة بمقتضى القرار بقانون رقم ١٧٦ لسنة ١٩٦١ الصادر فى ٧ نوفمبر ، كان مشروع الميزانية يعرض على مجلس رئاسة الجمهورية لاقراره ، ثم يصدره رئيس الجمهورية بقرار منه (المادة ٣ من الاعلان الدستورى بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا ، الصادر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢) .

المبحث الثانى
اعتماد الميزانيـة
(Le vote du budget)

مقـدمة :

٦٠٩ - بعد أن تنتهى وزارة الخزانة (المالية) من تحضير مشروع الميزانية ويقره مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، حسب نظام الحكم ، يعرض على البرلمان لفحصه واعتماده .

والبرلمان فى كثير الدول مكون من مجلسين : مجلس أدنى (مجلس النواب فى كثير من الدول ، ومجلس العموم فى انجلترا ، والجمعية الوطنية فى فرنسا) . ومجلس أعلى (مجلس الشيوخ فى كثير من الدول (١) ، ومجلس اللوردات فى انجلترا) . والقاعدة العامة أنه فى المسائل التشريعية العادية تتساوى سلطة كل من المجلسين ، أما فى المسائل المالية ، وعلى الأخص مسائل الميزانية فلمجلس النواب سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ . فالميزانية تعرض عليه أولا لفحصها واعتمادها ، وتقيد بعض الدول فوق ذلك حق المجلس الأعلى فى تعديل القوانين المالية ورفضها ، فمجلس اللوردات فى انجلترا مثلا ليس له منذ سنة ١٩١١ ، حق التعديل أو الرفض ؛ ويقتصر حقه على النقد .

وأسبقية مجلس النواب على مجلس الشيوخ فى فحص الميزانية واعتمادها تعطيه عملا سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ ، لأن مجلس النواب يستطيع أن يطيل مدة بحثه للميزانية حتى يقترب ميعاد بداية السنة المالية ، وبهذا لا يترك لمجلس الشيوخ من الوقت ما يكفى لفحص الميزانية فحصاً جدياً يستطيع الاستناد إليه فى ضرورة ادخال تعديلات هامة عليها .

---

(١) كان المجلس الأعلى فى فرنسا يطلق عليه « مجلس الشيوخ » فى الجمهورية الثالثة ، ثم أطلق عليه « مجلس الجمهورية » فى الجمهورية الرابعة (دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦) . ثم أعيد إطلاق مجلس الشيوخ عليه فى الجمهورية الخامسة الحالية (دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨) .

وترجع فكرة توسيع سلطة مجلس النواب فى شئون الميزانية إلى أنه أقرب من مجلس الشيوخ إلى التعبير عن رأى الأمة ، لأنه يمثل البلاد تمثيلا أكمل ، فأعضاؤه جميعاً منتخبون .

وكلما ازدادت ديموقراطية الدولة كلما وسعت من سلطة المجلس الأدنى فى الشئون المالية ومسائل الميزانية ، وضيقت من سلطة المجلس الأعلى فيها ، لأنه بينما يمثل المجلس الأدنى جمهور الشعب ، يمثل المجلس الأعلى ذوى الدخول الكبيرة ، فالمجلس الأدنى أكثر ميلا من المجلس الأعلى إلى التوسع فى الانفاق لزيادة الخدمات العامة التى يستفيد منها جمهور الشعب ، ما المجلس الأعلى فأكثر ميلا إلى الحد من النفقات العامة لأن ذلك يؤدى إلى تخفيف عبء الضرائب عن عاتق من يمثلهم .

§ ١ — إجراءات اعتماد الميزانية

٦١٠ — يخضع اعتماد الميزانية لاجراءات دستورية سريعة ، الغرض منها الانتهاء من بحث الميزانية فى الميعاد المحدد . وفى معظم الدول (عدا انجلترا التى لها قواعد وتقاليد خاصة بها) يبدأ بحث الميزانية فى لجنة الشئون المالية بمجلس النواب . وتتكون من عدد قليل من الأعضاء ، وتمثل فيها الأحزاب المختلفة ، ويعهد إليها بدراسة مشروع الميزانية جملة وتفصيلا ، ولها أن أن تطلب من المصالح والوزارات المختلفة ما تريده من بيانات ومعلومات أو مستندات ، تفيدها فى دراسة مشروع الميزانية ، ولها أن تستدعى من ترى استدعاءه من الوزراء أو العاملين الذين ساهموا فى اعداد الميزانية لمناقشته ، وعندما يتم بحث المشروع تقدم تقريراً إلى المجلس تعرض فيه رأيها وما ترى إدخاله على المشروع من تعديلات .

٦١١ — ويبدأ المجلس فى فحص مشروع الميزانية على أساس تقرير لجنته للشئون المالية ، ويمر هذا الفحص بثلاث مراحل .

المرحلة الأولى : تناقش فيها الميزانية مناقشة عادية فى جملتها ، ويتناول المجلس فيها سياسة الحكومة .

المرحلة الثانية : تناقش فيها الميزانية مناقشة تفصيلية ، يتناول فيها المجلس أبواب الميزانية بابا بابا . مبتدأ بالنفقات ، لأن الدولة ، (فيما عدا ما سبق قوله)(١) . بخلاف الأفراد ، تقدر نفقاتها أولا ، ثم تعمل على تدبير الإيرادات اللازمة لسدادها . ويقترع المجلس على كل باب بمجرد الفراغ من مناقشته، حتى إذا ما انتهى من ذلك تبدأ المرحلة الثالثة وفيها يقترع المجلس على مشروع الميزانية فى جملته .

٦١٢ — وعلى أثر إقرار مجلس النواب لمشروع الميزانية يحيله إلى مجلس الشيوخ ، فيمر بالمراحل السابقة ذاتها ، وبعد اعتماد المجلسين لمشروع الميزانية يصدر قانون ربط الميزانية ، يبين فيه رقم النفقات ورقم الإيرادات يتبعه جدول النفقات ثم جدول الإيرادات .

§ ٢ — تعديل الاعتمادات ورفض مشروع الميزانية

٦١٣ — تعديل الاعتمادات بواسطة البرلمان إما أن يكون اسميا بزيادة أو انقاص مبلغ ضئيل مثل جنيه واحد، والغرض منه لفت نظر الحكومة لاعادة تنظيم بعض المرافق العامة ، وإما أن يكون فعليا بالزيادة أو النقصان لالزام الحكومة باجراء الاصلاح ، ولا يترتب على مجرد الانقاص منع نشوء دين النفقات فى ذمة الخزانة العامة ، واخراج العاملين من الخدمة ، أو تعديل المرتبات ، بل يجب لذلك اتباع الاجراءات التى نصت عليها القوانين ، والوزراء ملزمون باتخاذ الأعمال القانونية اللازمة لتحقيق ذلك ، وإلا وجبت عليهم الاستقالة ، أو حل مجلس النواب .

٦١٤ — أما رفض مشروع الميزانية بأكمله فيؤدى إما إلى استقالة الوزارة أو طلب حل مجلس النواب ، ولكن لا يترتب عليه عدم وجود ميزانية ، وإلا عمت الفوضى إذ لا يمكن الحكم بدون ميزانية .

---

(١) راجع الفقرة ٥٨٨ ص ٤٦٤ فيما سبق .

§ ٣ — اعتماد الميزانيـة فى انجلترا

٦١٥ — فى انجلترا يدرس مجلس العموم بأكمله تحت اسم « لجنة عموم المجلس » (Committee of the whole House) مشرع الميزانية دون دراسة تمهيدية فى لجنة برلمانية خاصة، ويتخذ المجلس لذلك صفتين: « لجنة عموم المجلس للمصروفات » (Committee of Supply) و « لجنة عموم المجلس للايرادات » (Committee of Ways and Means) ويلقى وزير المالية فى شهر أبريل بيانه عن الميزانية أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للايرادات ».

وتجرى فى المجلس ثلاث قراءات لمشروع ميزانية المصروفات : الأولى والثانية أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للمصروفات »، والثالثة أمام المجلس منعقداً فى جلسته العادية للمناقشة فيما سبق أن وافق عليه فى اجتماعه كلجنة .

كذلك تجرى ثلاث قراءات لمشروع ميزانية الايرادات : اثنتان منها أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للايرادات » والثالثة أمامه منعقداً فى جلسته العادية .

وبعد إقرار مجلس العموم للميزانية ترسل إلى مجلس اللوردات لمجرد التصديق عليها (فى مدة شهر) وتجرى أمامه تلاوة واحدة لميزانية المصروفات وأخرى لميزانية الإيرادات ، وذلك دون بيان وزارى .

وتحدد لائحة مجلس العموم عدد الجلسات التى تنظر فيها ميزانية النفقات ، كذلك يحدد المجلس أيضاً تاريخاً معيناً للانتهاء من مناقشة ميزانية الايرادات ، وإذا حل الميعاد أقفل الرئيس باب المناقشة ، وأجرى الاقتراع على الأبواب الباقية دون مناقشة .

ولأعضاء مجلس العموم حق اقتراح تخفيض النفقات دون زيادتها ، وليس لهم اقتراح زيادة الايرادات . وإذا أرادوا تخفيضاً فى مورد، وجب عليهم تعويضه بزيادة فى مورد آخر .

ويلاحظ أن بحث الميزانية وتقريرها يتم فى انجلترا بعد بداية السنة المالية

وهذا يفسر نظام الاعتمادات الجزئية الذى تجرى عليه انجلترا (١).

§ ٤ — اعتماد الميزانية فى فرنسا

٦١٦ — كان دستور سنة ١٩٤٦ يمنع أعضاء البرلمان من طلب زيادة النفقات العامة أثناء مناقشة الميزانية ، ولم يكن لمجلس الجمهورية فيها سوى دور استشارى ، وكان يكفى إذا رفض مشروع الميزانية أن تقره الجمعية الوطنية للمرة الثانية بأغلبية عادية لينفذ.

أما دستور سنة ١٩٥٨ فينص على عرض مشروع الميزانية على الجمعية الوطنية أولا (م ٣٩) ، ولا يقبل من أعضاء البرلمان اقتراحات أو تعديلات لمشروع الميزانية إذا ترتب على الموافقة عليها نقص فى الايرادات العامة أو تقرير نفقة جديدة أو زيادتها (م ٤٠).

وإذا لم تنته الجمعية الوطنية من القراءة الأولى للمشروع وابداء رأيها فيه فى ظرف أربعين يوماً من تاريخ ايداعه لديها ، أرسلته الحكومة لمجلس الشيوخ ، ويجب عليه أن يصوت عليه فى ظرف خمسة عشر يوماً ، وإذا لم يتفق المجلسان على نص موحد فلرئيس الوزراء أن يطلب اجتماع لجنة مختلطة من المجلسين لكى تضع نصاً موحداً على ما لم يتفق عليه المجلسان ، ويطرح المشروع الذى أعدته اللجنة للتصويت عليه فى كل من المجلسين بواسطة الحكومة ، ولا يقبل إدخال أى تعديل عليه إلا بعد موافقة الحكومة ، فاذا لم تصل اللجنة المختلطة إلى اختيار نص موحد ، أو إذا لم يوافق المجلسان على النص المقترح ، فللحكومة بعد قراءة جديدة للمشروع فى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، أن تطلب من الجمعية الوطنية البت فى الأمر ، وللجمعية عندئذ أن توافق على النص الذى أعدته اللجنة المختلطة ، أو النص الذى صوتت عليه أخيراً بعد ادخال تعديل أو أكثر مما رأى مجلس الشيوخ إدخاله عليه ، إذا استدعى الأمر ذلك.

وإذا لم ينته البرلمان من اقرار المشروع فى ظرف سبعين يوماً ، أمكن تنفيذه بواسطة أمر (Ordonnance).

---

(١) راجع الفقرة ٦٢٣ ، ص ٤٩٤ ، فيما يلى.

وإذا لم يودع المشروع لدى الجمعية الوطنية قبل بداية السنة المالية بمدة كافية لمناقشته واصداره ، فان للحكومة أن تطلب من البرلمان على وجه السرعة الإذن بجباية الضرائب ، ولها أن تفتح بمرسوم الاعتمادات الخاصة بالمرافق التى يوافق عليها البرلمان(١) .

§ ٥ — اعتماد الميزانية فى الجمهورية العربية المتحدة

دستور مصر لسنة ١٩٢٣ :

٦١٧ — كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بنظام المجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب (م ٧٣) ، وكان ينص على أن تقدم الميزانية إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها (م ١٣٨) ، وعلى أن تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا (م ١٣٩) ، وكانت الميزانية تحال على لجنة الشئون المالية بالمجلس ، فتقوم بدراسة المشروع جملة وتفصيلا ، وكان لها الحق فى استدعاء من ترى استدعاءه من الوزراء والموظفين الذين قاموا باعداد الميزانية لمناقشتهم ، وكان لها أن تدخل على المشروع ما ترى من تعديلات ثم تقدم تقريراً بوجهة نظرها إلى المجلس، ويناقش المجلس الميزانية على أساس هذا التقرير .

وتمر المناقشة فى المجلس بثلاث مراحل :

(ا) مناقشة عامة — تتناول سياسة الحكومة والميزانية بوجه عام .

(ب) مناقشة تفصيلية — كان الدستور ينص على أن تجرى على أبواب الميزانية بابا بابا ويؤخذ الرأى على كل باب على حدة بعد الانتهاء من مناقشته (م ١٣٨ — ٢) على أن العمل قد جرى منذ ميزانية سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ على عرض الميزانية على البرلمان تبعاً لاقسامها التى يشمل كل قسم منها وزارة ، ويضم كل قسم الأبواب الثلاثة السابق ذكرها . وقد رأت الحكومة اتباع

---

(١) يلاحظ أن إيداع مشروع الميزانية لدى الجمعية الوطنية أمر فى يد الحكومة تستطيع أن تقدم تاريخه أو تؤخره .

هذه الطريقة حتى تكون رقابة البرلمان أعم وأوضح، ووافقت عليها لجنة الشئون المالية بمجلس النواب .

(ج) ثم يلي ذلك اقتراع المجلس على مشروع الميزانية بأكمله .

وبعد انتهاء مجلس النواب من اقرار المشروع كان يحيله إلى مجلس الشيوخ حيث يمر بنفس المراحل السابقة . وكان إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فأنه يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة (م ١٦٦) .

وبعد أن يعتمد البرلمان الميزانية العامة للدولة،كان يأخذ فى نظر الميزانيات الملحقة والمستقلة متبعاً الطريقة ذاتها ، فتمر أولا بلجنة الشئون المالية بكل مجلس ، ما عدا ميزانية وزارة الأوقاف وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية ، فكانت تمر بلجنة الأوقاف والمعاهد الدينية بكل من المجلسين .

وبعد انتهاء البرلمان من اعتماد كل ميزانية كان يصدر قانون خاص بربطها وهو قانون من حيث الشكل لا من حيث الموضوع كما سبق أن رأينا(١).

دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ :

٦١٨ — نص هذا الدستور على مجلس واحد هو مجلس الأمة (م ٦٥)، يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة (م ١٠١) ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٥) ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثها واعتمادها وتقر الميزانية بابا بابا .

على أننا نجد فى هذا الدستور نصاً جديداً لم يكن موجوداً فى دستور سنة ١٩٢٣ ، هو نص الفقرة الثانية من المادة ١٠١ منه الذى جاء به « ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة » . وقد كان دستور سنة ١٩٢٣ يعطى للبرلمان الحق فى تعديل مشروع الميزانية دون اشتراط موافقة الحكومة على التعديل. فدستور سنة ١٩٥٦ يقيد سلطة مجلس الأمة بالنسبة لاعتماد الميزانية ، ولم تنشر أعمال تحضيرية أو مذكرة ايضاحية لهذا

---

(١) راجع الفقرة ٥٢٤ وما بعدها ، ص ٤١٥ وما بعدها ، فيما سبق .

الدستور حتى يمكن الوقوف منها على أسباب الأخذ بهذا الحكم ، ولعل واضع الدستور أراد أن يحافظ على تناسق الميزانية ، أو أنه أشفق من أن تؤدى التعديلات التى يدخلها المجلس على المشروع إلى الوقوف فى سبيل تحقيق أهداف الحكومة الاجتماعية والاقتصادية ، المبينة فى خطط مرسومة(١).

على أن الاتجاه الحديث فى كثير من الدول هو نحو الحد من حق المجالس النيابية فى إدخال تعديلات على مشروع الميزانية ، كما سبق أن رأينا عند دراسة اعتماد الميزانية فى انجلترا وفى فرنسا (دستور سنة ١٩٥٨)(٢) .

وكانت كل من الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بدلا من أن تصدر بقانون كما كان ينص دستور سنة ١٩٢٣ ، وقد سبق أن انتقدنا هذه الطريقة .

دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت لسنة ١٩٥٨ :

٦١٩ — أعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ نفس الأحكام الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ والخاصة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة ، فنص على مجلس واحد هو « مجلس الأمة » (م ١٣)(٣) يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثها واعتمادها . وتقر الميزانية بابا بابا . ونص هذا الدستور أيضاً على أنه لا يجوز لمجلس الأمة اجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة (م ٣٢ و ٣٤) .

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التخطيط القومى والمتابعة ، على أن يكون اعتماد الميزانية

---

(١) المادة ٧ من دستور سنة ١٩٥٦ .

(٢) راجع الفقرة ٦١٥ ، ص ٤٨٧ والفقرة ٦١٦ ، ص ٤٨٨ ، فيما سبق.

(٣) تنص م ١٣ من دستور سنة ١٩٥٨ على أن : « يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة يحدد عدد أعضائه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى » .

العامة للدولة والميزانيات المستقلة على ضوء التقديرات الواردة فى مشروع الخطة السنوية(١).

الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ :

٦٢٠ — أعاد هذا الدستور كذلك نفس الأحكام الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ والخاصة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة . فنص على مجلس واحد هو « مجلس الأمة » (م ٤٧) ، يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة ، قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل (بدلا من ثلاثة شهور كما فى الدساتير السابقة) لبحثها واعتمادها . وتقر الميزانية باباً باباً . ونص هذا الدستور أيضاً على أنه لا يجوز لمجلس الأمة اجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة (م ٧٦ و ٨٠). وفى أواخر أبريل من كل عام تحيل الحكومة مشروع الميزانية العامة والميزانيات الأخرى إلى مجلس الأمة ، وتنص المادة ١٣٩ من اللائحة الداخلية للمجلس على أن يحيل رئيس المجلس المشروع إلى لجنة الخطة والميزانية والحسابات الختامية ، وينضم إلى أعضائها رؤساء كل اللجان الفرعية بالمجلس . ويخطر المجلس بذلك فى أول جلسة ، ويقدم وزير الخزانة بياناً مالياً واقتصادياً ، وتناقش اللجنة الميزانية تفصيلا بحضور الوزراء والخبراء المختصين ، ثم ترفع تقريرها إلى المجلس. وعندئذ تبدأ مناقشات عامة وشاملة ، وبعد انتهاء المجلس من مناقشة الميزانية واقرارها يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

§ ٦ — الفرق بين اعتماد البرلمان للايرادات واعتماده للنفقات

٦٢١ — يختلف اعتماد البرلمان للايرادات فى طبيعته عن اعتماده للنفقات فهو بالنسبة للايرادات **اجازة** لتحصيلها ، أما بالنسبة للنفقات فهو **اجازة وتخصيص** : إجازة انفاق المصروفات ، وتخصيص الرقم المقدر لكل باب لنوع

---

(٢) راجع ما سبق بيانه فيا يتعلق بخطة السنوات الخمس والخطة السنوية ، بالهامش (٢) ، ص ٤٨٠ .

النفقات المعين له هذا الرقم ، ولهذا السبب لا تحتاج الحكومة إلى إذن من البرلمان لجباية ما يزيد من الإيرادات عن الرقم المقدر لكل نوع منها . أما النفقات فعلى العكس من ذلك ، لا يجوز تجاوز الرقم المعين لكل نوع منها ، ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا باذن سابق من البرلمان .

يضاف إلى ذلك أن إذن البرلمان بالنسبة للايرادات هو الشرط الضرورى لنشوء الدين المالى فى ذمة المكلفين لصالح الدولة ، ولكنه يتضمن أيضاً إلزام عمال الخزانة بالقيام بالتحصيل . أما بالنسبة للنفقات فليس إذن البرلمان سوى شرط لتحقيقها ،ولكنه لا يتضمن إلزام الوزراء انفاق جميع النفقات المقدرة .

يتضح مما سبق أن تخصيص اعتمادات النفقات يقيد من حرية الحكومة فى توزيع الرقم الكلى للنفقات على أوجه الانفاق بطريقة تخالف التوزيع الوارد بالميزانية . وكلما توسعت الدولة فى تقسيم النفقات فى الميزانية ، كلما ضاق مدى حرية الحكومة فى توزيعها ،وعلى العكس من ذلك كلما قل تقسيم النفقات ، كلما اتسع مدى حرية الحكومة فى التوزيع . ولهذا كلما قويت سلطة البرلمان كثر تقسيم النفقات فى الميزانية، أما إذا ازدادت قوة السلطة التنفيذية، كما فى الدول الدكتاتورية ، قل تقسيم للنفقات .

§ ٧ — الميزانيات الشهرية

٦٢٢ — الميزانية عمل « تقدير وتنبؤ » ولذا ينبغى أن يكون اعتماد البرلمان لها سابقاً على تنفيذها ، تلك قاعدة تعرف بقاعدة « أسبقية الاعتماد على التنفيذ »

ولكن قد لا يتمكن البرلمان ، وهذا كثير الحدوث ، من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية وفى هذه الحالة تلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية (Douzièmes provisoires) أو الميزانيات المؤقتة (budgets provisoires) ذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقته تسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات ، وانفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر ، حتى إذا انتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها

وأصبحت ميزانية سنوية لاثنى عشر شهراً . وهذه الطريقة كانت تتبعها فرنسا حتى سنة ١٩٥٦ ، وفى هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغاً اجمالياً دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

§ ٨ — الاعتمادات الجزئية

٦٢٣ — أما فى انجلترا فيستعملون نظام « الاعتمادات الجزئية » (Votes on account) وذلك بأن يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للحربية والبحرية والمصالح المدنية إلى حين اعتماد ميزانية النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة فى شهر أغسطس) ويصرح بأخذها من الخزانة أو باقتراضها من بنك انجلترا .

وتستعمل هذه الطريقة فى بلجيكا أيضاً .

§ ٩ — العمل بالميزانيـــة القديمـة

(Reconduction du budget précédent)

٦٢٤ — وفى الجمهورية العربية المتحدة ، إذا لم يتمكن مجلس الأمة من اعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية عمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الميزانية الجديدة ، وتستعمل هذه الطريقة إلى حد ما فى جمهورية ألمانيا الغربية (م ١٠٩ من دستور بون) .

وقد كان الدستور المصرى لسنة ١٩٢٣ يحتوى على نص بهذا المعنى هو المادة ١٤٢ ، فقد جاء بها « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة(١) » . كذلك نص دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ فى المادة ١٠٢ منه ، والدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ فى المادة ٧٧ منه ، على أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة

---

(١) كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص (م ١٤٢-٢) على أنه إذا أقر مجلس النواب ومجلس الشيوخ بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً (بقرار يصدره مجلس الوزراء) .

قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلا تجد به نصاً مماثلا .

ويصدر قرار من رئيس الجمهورية أو من وزير الخزانة بالعمل مؤقتاً بميزانية السنة المنقضية ، ولا يعني العمل بالميزانية القديمة تطبيقها بحذافيرها ، وانما تطبق مع بعض القيود التي ينص عليها قرار رئيس الجمهورية أو وزير الخزانة (١) .

---

(١) ومن هذا القبيل ما جاء في قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٨٩ لسنة ١٩٦٨ فقد نصت المادة الأولى منه على العمل مؤقتاً بميزانية السنة المالية ١٩٦٧ — ١٩٦٨ بمختلف الوزارات والمصالح ووحدات الادارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة ابتداء من أول يوليه سنة ١٩٦٨ بمراعاة ما يأتي :

أولا — الباب الأول — الأجور :

١ — يعتبر قائماً كل ما تقرر من الغاء أو تخفيض أو انشاء أو رفع في درجات الوظائف أثناء السنة المالية المنقضية (١٩٦٧ — ١٩٦٨) بقرار من السلطة المختصة

٢ — الوظائف والرواتب والبدلات التي اقترح في مشروع ميزانية السنة المالية الجديدة (١٩٦٨ — ١٩٦٩) الغاؤها أو خفضها تعتبر كأنها قد ألغيت أو خفضت .

٣ — يوقف شغل جميع الوظائف الخالية سواء عن طريق التعيين أو الترقية ، وذلك حتى يتم صدور ربط الميزانية الجديدة .

ثانياً — الباب الثاني — المصروفات الجارية :

١ — يقتصر الصرف الشهري بالنسبة للمستلزمات السلعية والخدمية على ما لا يجاوز جزءاً من اثني عشر جزءاً من الاعتمادات المدرجة بميزانية السنة المالية المنقضية.

٢ — يوقف ابرام عقود جديدة حتى صدور قرار ربط الميزانية للسنة المالية الجديدة .

٣ — يوقف صرف أية اعانات عدا الاشتراكات الدولية واعانات المدارس الخاصة حتى صدور قرار ربط ميزانية السنة المالية الجديدة .

ثالثاً — الباب الثالث — استخدامات استثمارية :

لا يجوز الصرف خصماً على الباب الثالث الا على المشروعات التي تقضي الضرورة القصوى بالصرف عليها ، وبشرط الحصول على موافقة وزارة التخطيط واخطار وزارة الخزانة ، وذلك كله في حدود جزء من اثني عشر جزء شهرياً من جملة اعتمادات هذا الباب في السنة المالية المنقضية . =

وإذا ما صدرت الميزانية الجديدة خصم ما صرف حتى صدورها من الاعتمادات الواردة بها ، وأضيف ما حصل حتى صدورها لحسابها أيضاً .

§ ١٠ — الاعتمادات الإضافية (Les crédits additionnels)

٦٢٥ — قد يتضح أثناء تنفيذ الميزانية أن اعتمادات المصروفات الواردة بها غير كافية ، وفى هذه الحالة تستطيع الحكومة أن تطلب من البرلمان اعتمادات إضافية .

والاعتمادات الاضافية نوعان :

(ا) اعتمادات تكميلية : (Crédits supplémentaires) ، والغرض منها مواجهة عدم كفاية اعتماد مخصص لخدمة عامة مقررة فى الميزانية .

= و يستثنى من ذلك المصروفات الحتمية المتعلقة بالاعتمادات الوظيفية التى يتحمل بها الباب الثالث .

رابعاً — الباب الرابع — المصروفات التحويلية الرأسمالية :

يوقف الصرف على اعتمادات هذا الباب حتى صدور قرار ربط الميزانية للسنة المالية الجديدة ويستثنى من ذلك أقساط سداد القروض الخارجية فيجوز صرفها بشرط الحصول على موافقة وزارة الخزانة .

خامساً — أحكام عامة

تقوم وزارة الخزانة بتمويل استخدامات الهيئات والمؤسسات العامة الداخلة فى ميزانية الأعمال على الوجه الآتى :

١ — اعانة سد العجز الجارى : يتم الترخيص بالسحب على المكشوف فى حدود جزء من اثنى عشر جزء شهرياً من ربط الاعانة المدرج بميزانية الهيئة أو المؤسسة العامة بالسنة المالية المنقضية .

و يستثنى من ذلك الاعانات المدرجة لمواجهة الأجور .

٢ — القروض المحلية والساهمة : يتم الترخيص بالسحب على المكشوف فى حدود جزء من اثنى عشر جزء من الربط الوارد بميزانية الهيئة أو المؤسسة العامة للسنة المالية المنقضية .ويستثنى من ذلك الاعتمادات المدرجة لمواجهة الأجور بالباب الثالث.

ونصت المادة الثانية من القرار على انه يجوز بقرار من وزير الخزانة الاستثناء من أحكامه إذا اقتضت الضرورة ذلك .

(ب) اعتمادات غير عادية : (Ctédits extraordinaires) والغرض منها انشاء خدمة عامة جديدة ، أو التوسع فى خدمة مقررة فى الميزانية ، توسعاً تستلزمه ضرورة طارئة، أو أعباء جديدة لم تكن متوقعة وقت اعتماد الميزانية، كحدوث وباء مثلا .

والاعتمادات الإضافية من شأنها أن تقلل من سلطة البرلمان فى الرقابة على الميزانية ، إذ من الصعب أن يرفض البرلمان اعتماداً اضافياً ، ولكنها ضرورة لابد منها ما دامت الميزانية قائمة على التقدير . غير أن الافراط فيها يدل على أن تقديرات الميزانية لا تستند إلى أسس سليمة (١) .

فتح الاعتمادات الاضافية بقانون :

٦٢٦ — تسرى على الاعتمادات الإضافية قاعدة الإذن البرلمانى السابق ، فيجب أن يوافق عليها البرلمان قبل فتحها ، وإذا كان فى أجازة فتجب دعوته للانعقاد (٢) . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن يصدر بها قانون أسوة بالميزانية ، ولكنه قانون من ناحية الشكل فقط ، كما سبق أن رأينا .

---

(١) بلغت جملة الاعتمادات الاضافية والمنقولة فى ميزانية سنة ١٩٥٥ — ٥٦ مثلا ٤٧,٦٨١,٠٥٨ جنيها بينما بلغ ربط الميزانية العادية (بدون إضافة ميزانية مشروعات تنمية الانتاج) ٢٣٨,٣ مليوناً .

(٢) كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بقاعدة الاذن البرلمانى السابق ، فنص فى م ١٤٣ منه على أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية . وقد احترمت الحكومات المتعاقبة هذه القاعدة فى السنوات الأولى من تطبيق الدستور ، غير أنها لم تلبث أن خرجت عليها ، وقد اتخذ الخروج عليها شكلين :

(الأول) فتح اعتمادات اضافية أثناء انعقاد البرلمان ، قبل الحصول على موافقته

(الثانى) فتح اعتمادات اضافية أثناء عطلة البرلمان ، دون أن يدعى للانعقاد .

أما الشكل الأول فقد بدأ سنة ١٩٣٦ إذ صدر مرسوم بقانون بفتح اعتماد اضافى دون أخذ موافقة البرلمان — وكان منعقداً وقتئذ — فى دور انعقاد غير عادى للنظر فى معاهدة سنة ١٩٣٦ بين انجلترا ومصر . وحاولت الحكومة بعد ذلك اثبات حقها فى فتح الاعتمادات الاضافية أولا ثم الحصول على موافقة البرلمان بعد ذلك، =

٦٢٧ — على أن العمل قد جرى في مصر ، منذ دستور سنة ١٩٥٦ ، على فتح الاعتمادات الإضافية بقرار من رئيس الجمهورية ، أسوة بما جرى عليه العمل منذ ذلك الوقت ،من اصدار الميزانية بقرار جمهوري ، فاذا احتاجت الحكومة إلى اعتماد اضافي ، قدم طلب الموافقة عليه إلى مجلس الأمة في شكل خطاب من رئيس الجمهورية بدلا من أن يقدم في شكل قرار جمهوري بمشروع قانون ، وهو ما يجب عمله طبقاً للقواعد الدستورية ،كما سبق أن بينا ذلك (١) .

٦٢٨ — ويبيح البعض ،ممن يرون وجوب اصدار الميزانيـة بقانون ، للحكومة ، في حالة غيبة البرلمان ، فتح اعتمادات اضافية بقرارات بقوانين تصدر من رئيس الجمهورية ، وتعرض فيما بعد على البرلمان استنـــاداً إلى الدستور (المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ ، و ١٣٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و٥٣ من دستور سنة ١٩٥٨ و ١١٩ من دستور سنة ١٩٦٤) ، وتعتبر مثل هذه الاعتمادات الإضافية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

= واستندت على النص الفرنسي للمادة ١٤٣ من الدستور المذكورة ، فقد استخدم عبارة « موافقة البرلمان » بدل « استئذانه » ، وقالت الحكومة إن الموافقة تكون لاحقة ، بينما « الاذن » يكون سابقاً. غير أن مجلسي النواب والشيوخ لم يوافقا على هذا التفسير ، وقالا بوجوب الاعتماد على النص العربي للمادة .

أما الشكل الثاني للخروج على قاعدة الاذن البرلماني السابق ، فقد بدأ منذ سنة ١٩٢٧ ، إذ لجأت الحكومة إلى فتح اعتمادات اضافية أثناء عطلة البرلمان دون دعوته للاجتماع ، استناداً إلى نص المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ إذ جاء بها : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له ، فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون ». ولم تكن الحكومة مع ذلك تدعو البرلمان إلى اجتماع غير عادي لاقرارها كما تنص المادة ، بل كانت تنتظر حتى يجتمع البرلمان في دورته العادية فتعرضها عليه . ولم تعدل الحكومات المختلفة عن هذا العمل رغم احتجاج البرلمان مراراً .

(١) راجع الفقرات ٥٢٤ وما بعدها ، ص ٤١٤ — ٤١٩ فيما سبق .

٦٢٩ - ويسرى على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر من أبواب الميزانية (Virements)، ما يسرى على الاعتمادات الإضافية فيجب أن يوافق عليه البرلمان (م ١٤٣من دستور سنة ١٩٢٣، و١٠٣ من دستور سنة ١٩٥٦، و ٣٣ من دستور سنة ١٩٥٨ ، و ٧٨ من دستور سنة ١٩٦٤) .

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية

(L'exécution du budget)

٦٣٠ - تدخل الميزانية بعد اعتمادها فى دور التنفيذ . ويستلزم تنفيذها ثلاثة أنواع من العمليات :

(١) عمليات تحصيل الإيرادات .
(٢) عمليات انفاق المصروفات .
(٣) عمليات الخزانة .

وسنتكلم فيما يلى باختصار عن هذه العمليات .

المطلب الاول

عمليـــات التحصيل

٦٣١ - تحصل الضرائب المباشرة بوجه عام، كما سبق القول ، بواسطة قوائم أسمية ، أى تبين فيها أسماء المكلفين ومقدار الضريبة التى على كل منهم . أما الضرائب غير المباشرة فلا تحصل عادة بتلك الطريقة ، وان كانت تتبع فى تحصيل بعضها، كضريبة السيارات ورخص أجهزة الاستقبال (ضريبة الراديو) قبل الغائها .

وفى مصر تقوم المصالح الآتية بالتحصيل .

(١) مصلحة الأموال المقررة ، وتتولى تحصيل ضريبة الأطيان ، والضريبة على العقارات المبنية ، ورسوم الخفر ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، وبعض الضرائب والرسوم الأخرى (كرسوم تدخين البساتين ، ورسوم تلقيح المواشى ، وايجارات أملاك الدولة « الميرى ») .

ويرجع نظامها الحالى إلى قرار مجلس النظار (الوزراء) بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٨٨٥ . وتتكون من ديوان عام وفروع بالمحافظات تسمى « الأقسام المالية » ، يتبعها عدد من مأموريات الضرائب العقارية ، بكل منها عدد من الصيارف ، لكل بلدة أو أكثر صراف حسب عدد الممولين ، ويقوم بالتفتيش على الأقسام مفتشو المالية (الخزانة) ،ويتم التحصيل بواسطة الصيارف

(٢) مصلحة الضرائب ، وتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل ، ورسوم الدمغة ، والضريبة العامة على الإيراد ، ورسوم الأيلولة على التركات وضريبة التركات .

وهذه المصلحة أنشئت بقرار من مجلس الوزراء فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٣٨ وتتكون من إدارات مركزية وأخرى إقليمية تتمثل فى مناطق ومراقبات ومأموريات الضرائب بالمحافظات ، ولها محصلون ومفتشون .

(٣) مصلحة الجمارك : وتتولى تحصيل الضرائب الجمركية ، ورسوم الإنتاج . .

وقد أنشئت فى سنة ١٨٤٥ ، وهى تتكون من أقسام مركزية ، وفروع جمركية فى القاهرة والبلاد الواقعة على الحدود ، ويتبع بعض هذه الفروع نقط جمركية ، ولها مأموريات للانتاج فى مختلف المحافظات ، ومحصلون ومفتشون .

والمصالح الثلاث المذكورة تابعة لوزارة الخزانة ، وتورد حصيلة الضرائب بأنواعها إلى خزانة المحافظة ، لتوريدها بالتالى إلى الخزانة العامة بوزارة الخزانة ، أو لحساب الحكومة بالبنك المركزى المصرى .

أما باقى الإيرادات : كالرسوم القضائية ، والرسوم المدرسية ، فتقوم بتحصيلها الوزارة المختصة باسم وزارة الخزانة . وتقوم الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها بتحصيل ايراداتها وتوردها إلى الخزانة العامة .

المطلب الثانى
عمليـات الصـــرف

٦٣٢ — لا يكفى إدراج النفقة فى الميزانية لجعل الدولة مدينة بها فتلتزم بصرفها، بل لابد من نشوء مركز قانونى بين دائن ومدين . ولذا تمر عمليات الصرف بالمراحل الآتية :

(١) الارتباط أو الالتزام (L'engagement des dépenses)

أى القيام بالعمل الذى يجعل الدولة مدينة ، كتعيين عاملين ، أو شراء أدوات ، أو القيام بمشروعات عامة .

(٢) التحقق أو التسوية (La liquidation)

أى التأكد من وجود الارتباط أو الالتزام ، والمبلغ المدينة به الدولة ، ومن حلول ميعاد استحقاقه ، ومن أنه لم يسبق تسويته بالدفع أو بالمقاصة أو أو بغير ذلك .

(٣) الأمر بالدفع أو بالصرف (L'ordonnancement des dépenses)

ويقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزانة العامة بصرف المبلغ .

ويقوم الوزراء أو من ينيبونه عنهم من مديرى المصالح أو الإدارات التابعة لهم بهذه المراحل الثلاث . ويجب عليهم مراعاة القواعد المالية المقررة ، وبخاصة ألا يستخدم اعتماد فى غير ما خصص له ، وألا يتجاوز اعتماد إلا بإذن من البرلمان .

(٤) الدفع (Paiement des dépenses)

ويقصد به صرف المبلغ ، ويقوم به عاملو الحسابات ويتبعون وزارة المالية (الخزانة). وعليهم قبل الدفع التأكد من أن الأمر بالدفع صحيح ،ولا يخالف القواعد المالية ، وأن هناك اعتماداً كافياً للصرف ، وأن ما يطلب الصرف من أجله قد تم فعلا .

فى مصر :

٦٣٣ — فى مصر يقوم الوزير أو من ينيبه عنه بالأمر بالصرف، ويقوم

بالدفع مديرو الحسابات بالوزارات والمصالح المختلفة وهم تابعون لوزارة الخزانة، وعليهم التأكد من صحة أمر الصرف من الوجهتين القانونية والشكلية، ورفض الدفع فى حالة عدم صحة أمر الدفع ، وإذا أصر الآمر بالصرف على صرف الأوامر بالدفع التى يرفضونها، فعليهم الحصول منه على أمر كتابى بذلك، يبلغونه إلى وزارة الخزانة لرفع المسئولية عنهم .

الفصل بين الاختصاصين الادارى والحسابى :

٦٣٤ — والغرض من الفصل بين الآمر بالدفع ومن يقوم به ، أى بين الاختصاصين الإدارى والحسابى لتنفيذ الميزانية ، هو التقليل من فرص التلاعب والاختلاس وتدعيم رقابة وزارة الخزانة على عمليات الصرف .

المطلب الثالث

عمليات الخزانة

٦٣٥ — الخزانة هى حلقة الاتصال بين التحصيل والصرف ، فيها تتجمع الإيرادات، ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع النفقات ، وهى تتبع وزارة الخزانة . ومهمتها مزدوجة : تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف ، والعمل على أن تكون بها المبالغ اللازمة لمقابلة أوامر الصرف فى حينها، من جهة أخرى .

والخزانة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الايرادات، وحينئذ تلجأ إلى عمليات الخزانة للحصول على الأموال . وأهم تلك العمليات : (١) الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزى أو من غيره من البنوك، و (٢) اصدار أذون على الخزانة، و (٣) سحب المبلغ من المال الاحتياطى ، إذا كان هناك مال احتياطى .

وقد كان التوفيق بين المصروفات وبين الإيرادات فيما مضى من الأمور الشاقة ، إذ كان يستدعى تركيز الإيرادات فى الخزانة العامة، والعمل على تزويد

الخزانات الفرعية بالأموال اللازمة ، والاشراف على حركة نقل النقود من الجهات التى تزيد فيها عن الحاجة إلى حيث تدعو الحاجة إليها . أما فى عصرنا الحاضر فلم تعد الخزانة خزانة مادية تتجمع فيها الأموال ، بل أصبحت خزانة معنوية تقوم للدولة بدور الصيرفى .

وتستعين الدولة بالبنك المركزى أو بغيره من البنوك فى عمليات التحصيل والصرف، فتعهد إليه بتسلم الإيرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتستفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك، لأنها تتقاضى فائدة عن الأرصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

وظيفة الخزانة العامة فى المالية العامة الحديثة :

٦٣٦ — تطورت وظيفة الخزانة فى المالية العامة الحديثة تطوراً كبيراً، وألقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك ، والبورصة ، والصرف ، وهى لا تدخل مباشرة فى نطاق الايرادات والنفقات العامة ، ولكنها تتصل باحدى الوظائف الأساسية التى تعترف المالية الحديثة بها للدولة ، وهى تحقيق التوازن الاقتصادى والتوازن النقدى فى البلاد .

الحالة فى مصر :

٦٣٧ — يوجد فى مصر بجانب الخزانة العامة بوزارة الخزانة : خزائن فرعية ، فى كل محافظة واحدة منها يحتفظ فيها بالمبالغ اللازمة لحاجة الصرف اليومية ، وتحدد هذه المبالغ بالاتفاق مع وزارة الخزانة ، و ما يزيد عليها يجب أن يورد يوما بيوم إلى البنك المركزى المصرى أو فروعه .

وقد سبق أن قلنا إن وزارة الخزانة لا تصدر « أذون خزانة » لسد العجز النقدى، وانما تسدده من المال الاحتياطى، أو بالاقتراض من البنك المركزى (القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ٨ ديسمبر ، م٨ بالنظام الأساسى للبنك المركزى) أما أذون الخزانة فما أصدر منها كان لأغراض أخرى غير سد العجز النقدى أو المالى، كتمويل محصول القطن، أو تغطية الزيادة فى أوراق البنكنوت المصدرة، أو تمويل المشروعات الإنتاجية، كما سبق ذكر ذلك (١) .

---

(١) راجع الفقرة ٢٩٣ ، ص ٣٢٨ فيما سبق .

المطلب الرابع
المال الاحتياطى

٦٣٨ — يحدث أحياناً أن يكون هنـاك بعد تنفيذ الميزانية زيـادة فى الايرادات المحصلة فعلا عن النفقات المنصرفة فعلا ، وقد سبق أن بينا أن بعض الدول تستعمل تلك الزيادة فى تكوين « مال احتياطى» (١) تلجأ إليه فى السنوات التى تزداد فيها المصروفات على الايرادات ، وقلنا إن الأفضل عدم عدم تكوين مال احتياطى لأن وجوده يغرى بالاسراف فى الانفاق ، ولأن الدولة لا يجب أن تأخذ من المكلفين أكثر مما تحتاج إليه ، والواجب أن تستعمل زيادة الايرادات فى استهلاك جانب من الدين العام . كما أشرنا إلى الاتجاه الحديث فى معالجة الأزمات بواسطة الحصول على فائض فى سنوات الرخاء ، للاستعانة به فى إعادة النشاط إلى الاقتصاد الوطنى فى سنوات الكساد .

٦٣٩ — كذلك سبقت الإشارة إلى أن حالة مصر الخاصة ، قبل الغاء الإمتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٣٧ ، كانت تستدعى تكوين مال احتياطى لأن حقها فى فرض الضرائب كان مقيداً بتلك الامتيازات ، وكان جل اعتمادها على ما تجبيه من الضرائب العقارية ، ومن الرسوم الجمركية على الأخص ، ولذلك جرى العمل عند تحضير الميزانية على تقدير الإيرادات أولا ، ثم تقدر المصروفات على أساسها . فاذا كان هناك عجز سدد من المال الاحتياطى ، وإذا كان ثمة فائض أضيف إليه (٢) .

وقد بلغ المال الاحتياطى فى سنة ١٩١٣ : ٤,٥٦ مليون جنيه ثم أخذ يزداد تدريجياً ، حتى بلغ فى آخر فبراير سنة ١٩٥٠ ثمانين مليونا من الجنيهات تتكون من ٤٩ مليون جنيه نقوداً حرة وقراطيس مالية و ٣١ مليون جنيه احتياطى محبوس فى قروض ومساعدات ممنوحة لآجال طويلة ، ولم يكن

---

(١) راجع الفقرة ٣٧٤ ، ص ٣١٢ فيما سبق .

(٢) أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر ، للمؤلف ، ١٩٤٨ ، ص ٣٦٣ وما بعدها .

الشطر الحر مالا حراً كما قد يتبادر إلى الذهن ، إذ كانت تقـــع عليه التزامات تكاد تستنفده بأكمله . وقد هبط المال الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ١٩٥١ — ٥٢ إلى ٣٨,٣ مليون جنيه وأصبح يتكون من ١١,٢ مليون جنيه احتياطى حر وكله نقود، و٢٧,١ احتياطى محبوس فى قروض ومساعدات ممنوحة لآجال طويلة . والاحتياطى الحر تقع عليه التزامات تستغرقه ، وبلغ مقدار المال الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ١٩٥٤ — ٥٥ : ٢٧,٣ مليون جنيه (من ذلك ٢٥,٧ مليون جنيه احتياطى محبوس ، و١,٦ مليون جنيه إحتياطى حر ، ولكن تقع عليه التزامات يبلغ مقدارها ١,٤ مليون جنيه) وفى نهاية السنة ١٩٥٥ — ٥٦ بلغ : ١٢,١٦١,٤١٥ جنيها .

وكان السبب الأساسى فى تزايد المال الاحتياطى فى مصر سنة بعد أخرى هو فوائض الإيرادات السنوية الناتجة عن عدم تنفيذ جزء كبير من الأعمال الجديدة الواردة بالميزانية .

المطلب الخامس

الحساب الختـــامى

٦٤٠ — بعد أن تنتهى السنة المالية يعمل حسابها الختامى، أى، حساب النفقات المنصرفة فعلا والايرادات المحصلة فعلا أثناء السنة المنصرمة ، ولهذا الغرض ترسل وزارة الخزانة (الادارة العامة للميزانية) إلى الوزارات والمصالح المختلفة ، والهيئات والمؤسسات العامة ، كتابا دورياً فى الميعاد الذى تحدده هذه الوزارة سنوياً، تطلب فيه موافاتها بحسابها الختامى عن السنة المنقضية. وتضمن هذا الكتاب الدورى التعليمات التى يوضع الحساب المذكور على مقتضاها . فاذا ما تجمعت لديها هذه الحسابات ، قامت بفحصها ووضع مذكرة ايضاحية عن الحساب الختامى للسنة المالية المنقضية . وتتبع فى عمل الحساب الختامى نفس طريقة الحساب التى استعملت فى تحضير الميزانية (طريقة حساب الخزانة أو طريقة حساب السنة المالية) . وترسل الوزارات والمصالح المختلفة والهيئات والمؤسسات العامة صورة من كشوف حساباتها الختامية

إلى الجهاز المركزى للمحاسبات فى ذات المواعيد المحددة لتقديمها إلى وزارة الخزانة. وينص القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ (م٤) على عرض الحساب الختامى لقطاع الاعمال على المجلس الاعلى للمؤسسات العامة لاقراره.

وفى ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان الحساب الختامى عن العام المنقضى ، بعد أن تعده وزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) يعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليه ، ثم يقدم إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لاعتماده كما يقدم إليه الحساب الختامى للميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة، وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٤٤ من ذلك الدستور .

وفى أثناء فترة الانتقال (١٩٥٣ — ١٩٥٦) كانت الحسابات الختامية للدولة ولغيرها من الهيئات العامة تحال إلى لجنة خاصة تسمى (لجنة الحسابات العامة) ، وهى مشكلة من خمسة أعضاء : عضوين من مجلس قيادة الثورة يختارهما المجلس، ووزيرين يختارهما مجلس الوزراء، ويحل غيرهما محل كل منهما عند النظر فى شئون تتعلق بوزارته ، وأحد كبار موظفى الدولة ذوى الخبرة فى الشئون المالية والادارية ، وتقوم هذه اللجنة بفحص الحسابات المذكورة مع تقارير ديوان المحاسبة عنها، وتعد تقارير عنها تضمنها ملاحظاتها واقتراحاتها وترفعها إلى مجلس الوزراء للنظر فى اعتماد الحسابات الختامية على ضوئها .

وكان للجنة المشار إليها سلطة استدعاء رؤساء المصالح وكبار الموظفين ومناقشتهم واستيضاحهم، ولها حق إجراء التحقيق، وطلب البيانات والمستندات وكافة المعلومات والأوراق التى تراها لازمة لأداء مهمتها من أية جهة ذات صلة بانفاق الأموال العامة ، ويحضر جلساتها رئيس ديوان المحاسبة أو من ينوب عنه من كبار موظفى الديوان (قرار من هيئة المؤتمر المشترك بتشكيل لجنة الحسابات العامة ، أغسطس سنة ١٩٥٣)(١) .

وفى ظل دستور سنة ١٩٥٦ يعتمد مجلس الأمة الحساب الختامى لميزانية

---

(١) الوقائع المصرية ، العدد ٦٩ بتاريخ ٢٧ أغسطس ١٩٥٣ ص ١١ .

الدولة والحسابات الختامية للميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٤ و ١٠٥ من ذلك الدستور) .

أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٥٦ باعتماد الحساب الختامى للدولة ، كما أن المادة ٣٤ المقابلة للمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ أغفلت ذكر الحسابات الختامية بالنسبة للميزانيات المستقلة والملحقة ، ومع ذلك فلابد من اعتماد الهيئة التشريعية للحسابات الختامية لأنه من اختصاصاتها الأساسية ، حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ لاعتمادها .

واعاد الدستور الحالى(دستور سنة١٩٦٤) أحكام دستورسنة١٩٥٦ ، فنص على اعتماد مجلس الأمة للحساب الختامى لميزانية الدولة والحسابات الختامية للميزانيات المستقلة والملحقة (م ٧٩و ٨٠).

٦٤١ — واعتماد الحساب الختامى يكون بقانون ، على أنه بعد أن أصبحت الميزانية تصدر بقرار من رئيس الجمهورية (١) أضحى الحساب الختامى يصدر هو أيضاً بقرار جمهورى ، يشتمل على اعتماد مبلغ النفقات الفعلية ومبلغ الإيرادات الفعلية ، واعتماد تسوية زيادة الإيرادات على المصروفات باضافة الزيادة إلى المال الاحتياطى ، أو اعتماد تسوية زيادة النفقات على الإيرادات بأخذ الفرق من المال الاحتياطى ، واعتماد تسوية ما يكون هناك من تجاوز فى بعض الأقسام أو الفروع من وفور مجموع الاعتمادات . ويرفق بالقانون جدولان بأحدهما تفصيل الإيرادات (المبلغ المربوط والمبلغ المتحصل فى السنة الحالية وفى بعض السنوات السابقة) ، وبالآخر تفصيل المصروفات (المربوط والاعتمادات الإضافية ونقل وتخفيض الاعتمادات ،والمبالغ المنصرفة فعلا فى السنة الحالية وفى بعض السنوات السابقة) .

تحديد مواعيد لتقديم الحسابات الختامية :

٦٤٢ — يتأخر تقديم الحسابات الختامية لمجلس الأمة كثيــراً ، مما

---

(١) راجع الفقرات ٥٢٤ وما بعدها ص ٤١٤ ، وما بعدها فيما سبق .

يعطل رقابة البرلمان لتنفيذ الميزانية ، ولذلك وضعت أخيراً قواعد تكفل أن تكون كل الحسابات الختامية للدولـة عن السنة السابقة أمام مجلس الأمة عند مناقشته لمشروع الميزانية الجديدة ، وذلك بأن يقدم الجهاز الإدارى للحكومة وصناديق التمويل ، حساباتها الختامية إلى وزارة الخزانة والجهاز المركزى للمحاسبات ، فى موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من انقضاء السنة المالية . وتحيل وزارة الخزانة الحساب الختامى للدولة إلى مجلس الأمة فى موعد أقصاه تسعة أشهر ، أى فى نهاية شهر مارس على الأكثر ، كما تحيله فى نفس الوقت إلى الجهاز المركزى للمحاسبات ، حتى يبدأ فى اعداد تقريره عنـه .

ويقدم الجهاز المركزى للمحاسبات تقريره عن الحساب الختامى للدولة إلى مجلس الأمة فى موعد أقصاه أحد عشر شهراً من انقضاء السنة المالية ، أى فى نهاية شهر مايو . وتعتبر مخالفة هذه المواعيد مخالفة مالية ، يحاكم المسئول عنها طبقاً للقانون .

المبحث الرابع

مراقبة تنفيذ الميزانيـة

(Le contrôle de l'exécution du budget)

٦٤٣ — الغرض من مراقبة تنفيذ الميزانية ضمان عدم خروج الحكومة عند تنفيذها للميزانية عن الحدود التى رسمها البرلمان فى اعتماده للنفقات والإيرادات العامة . وهى على ثلاثة أنواع :

(١) رقابة إدارية .
(ب) رقابة برلمانية .
(جـ) رقابة عن طريق هيئة مستقلة .

المطلب الاول

الرقابة الإدارية

٦٤٤ — الرقابة الإدارية هى التى يقوم بها الرؤساء من العاملين بالحكومة على مرءوسيهم ، وتقوم بها وزارة الخزانة (أو المالية) على باقى المصالح

الحكومية ، بواسطة القسم المالى فى كل وزارة ، وهذا القسم يشمل المراقب المالى ، ومديرى الحسابات ووكلاءهم فى الوزارات والمصالح المختلفة . وتتناول عمليات التحصيل وعمليات الصرف التى يأمر بها الوزراء أو من ينيبونهم عنهم ،للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة فى الميزانية وفى القوانين واللوائح .

على أن أهم ما يجب أن تتناوله تلك الرقابة هو « الارتباطات المالية» التى يرتبط بها الوزراء فى حدود وظائفهم ، نظراً لآثارها الخطيرة . إذ هى ملزمة للدولة حتى ولو تجاوز الوزير حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية ، لأنه ليس من شأن الطرف المتعاقد مع الحكومة ، متى قام بتنفيذ التزامه ، ألا يكون الاعتماد المقرر كافياً لايفائه حقه ، أو ألا يكون هناك اعتماد أصلا ، مما يجعل وزارة الخزانة (أو المالية) ، فمجلس الوزراء (أو رئاسة الجمهورية) فالبرلمان أمام أمر واقع لا مناص معه من فتح اعتماد اضافى ، تكون موافقة تلك الهيئات عليه موافقة شكلية .

لهذا السبب عنيت بعض الدول كفرنسا ، بأن تعين فى كل وزارة من الوزارات موظفاً يكون تابعاً لوزارة الخزانة (أو المالية) ، ويكفل له استقلاله أمام الوزير الذى يعمل فى وزارته ، ويعطى الحق فى الاطلاع على ما يريد من المستندات ويتحقق من صحة الإجراءات ، ويوقع على أوامر الصرف قبل عرضها على الوزير أو من ينيبه عنه من موظفى وزارته ، وكل أمر غير موقع عليه منه لا يجوز صرفه .

الحالة فى مصر :

٦٤٥ — أما فى مصر فان المحاسبة فيها تجرى على أساس «حساب الخزانة» ، فلا تدرج فى دفاتر الحسابات إلا المبالغ التى تصدر بشأنها أوامر صرف ، أما المبالغ التى يتم الارتباط بها فلا تدرج ولهذا كان من الصعب التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات .

وقد عنى ديوان المحاسبة(١) غداة انشائه بهذا الأمر ، فاقترح أن يخصص فى كل وزارة أو مصلحة موظف مسئول من موظفيها ، يكلف بمسك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباط المالية ، ويجب ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، أن يطلب من هذا الموظف إقرار كتابى ،مبين به البند الجائز الخصم عليه بقيمة الارتباط ، مع الاشارة إلى كفاية الباقى من هذا البند للغرض المطلوب ويجب عليه الامتناع عن تقديم هذا الاقرار اذا كان الالتزام من شأنه تجاوز الاعتمادات ، أو الاخلال بقواعد الميزانية . وقد وافق مجلس الوزراء على هذا الاقتراح فى ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ ، كما قرر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ اعطاء ديوان المحاسبة الحق فى أن يطلب من الوزراء ورؤساء المصالح المختصين معاقبة رؤساء الحسابات ورؤساء المستخدمين الذين يخالفون قانون ربط الميزانية ، أو احالتهم إلى مجلس التأديب حسب الأحوال ، ولكن هذين القرارين لم يطبقا تطبيقاً حازماً ، مما اضطر رئيس ديوان المحاسبة وقتئذ (الدكتور بهى الدين بركات) إلى الاستقالـــة ، وأدى ذلك إلى اصدار القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ بضبط الرقابة على الميزانية الذى أخذ بمقترحات الديوان .

٦٤٦ — وقد نص القانون المذكور (م ٣)، فيما يتعلق بالارتباطات المالية ، على أن يخصص فى كل وزارة وفى كل مصلحة موظف من بين موظفيها يعهد إليه فى مسك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية ، وعلى أنه يجب على الوزارات والمصالح ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، الحصول من ذلك الموظف على « إقرار كتابى » يبين فيه البند الجائز الخصم عليه قانوناً بقيمة هذا الارتباط ، مع الاشارة إلى كفاية الباقى منه لهذا الغرض ، وأن على الموظف المذكور الامتناع عن تقديم هذا الإقرار ، إذا كان الارتباط من شأنه الإخلال بقواعد الميزانية باحدى الصور المشار إليها فى المادة الثانية من القانون .

وفيما يختص بأوامر الصرف أوجب القانون (م ٢ منه) على مديرى

(١) حل محل ديوان المحاسبة الآن : « الجهاز المركزى للمحاسبات » كما سنرى

الحسابات ورؤساتها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا ، أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة فى باب معين من أبواب الميزانية،أو نقل اعتماد من باب إلى آخر، أو الخصم على غير الاعتمادات الموجودة،كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد فى الميزانية ، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد .

وفيما يتعلق بتعيينات الموظفين (١) وترقياتهم وعلاواتهم ، أوجب القانون (م ٤ منه) على مديرى إدارات المستخدمين ورؤسائها ووكلائهم ، وعلى كل موظف آخر يعهد إليه بمباشرة شيء من اختصاصهم ، الامتناع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، إذا ترتب على تنفيذها تعيين موظف احتسابا على وفور الميزانية،أو ترقية موظف بصفة شخصية ، أو قيد موظف على درجة أدنى من درجته ، أو مخالفة قواعد الميزانية باحدى الطرق المذكورة فى المادة الثانية .

كذلك أوجب القانون على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على الأوامر الخاصة بصرف ماهيات الموظفين المعينين أو المرقين ، الواردة أسماؤهم فى كشوف التعديلات الشهرية التى تبلغ إليهم من إدارة المستخدمين ،إذا لم ينص فى هذه الكشوف ، إزاء اسم كل منهم ، أن التعيين أو الترقية قد تمت فى حدود الدرجات المربوطة فى الميزانية .

٦٤٧ — ولضمان مراعاة القواعد السابقة ، أعطى القانون لرئيس ديوان المحاسبة الحق فى أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها موظف ممن أشير إليهم فيما سبق ، توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه ، أو إحالته إلى مجلس التأديب ، على حسب الأحوال ، إذا ارتكب مخالفة لحكم من الأحكام المبينة به ، أو أغفل ابلاغ وزارة المالية (الخزانة) فى الحالات التى يكون فيها الإبلاغ واجبا .

---

(١) يطلق على « الموظفين » الآن لفظ « العاملين » . وعلى ادارة المستخدمين : « ادارة شئون العاملين » أو «ادارة شئون الافراد» .

٦٤٨ — هذا فيما يتعلق بالرقابة الإدارية أثناء تنفيذ الميزانية، وقد تكون الرقابة الإدارية لاحقة على تنفيذ الميزانية ، ويكون الغرض منها تحضير الحساب الختامى ويقوم بها الوزراء بواسطة مديرى الحسابات فى وزاراتهم (١).

المطلب الثانى
الرقابة البرلمانيــة

٦٤٩ — لا يقتصر الدور الذى يقوم به البرلمان بالنسبة للميزانية على اعتمادها ، بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذها ، حتى يتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد البرلمانى .

وتؤدى الرقابة البرلمانية إلى مسئولية الوزراء السياسية ، وفى بعض الدول كفرنسا، إلى مسئوليتهم المدنية والجنائية. وهى إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية، وتقوم بها لجنة الشئون المالية بالمجلس، التى لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية ، أو يقوم بها البرلمان ، وله تعديل الميزانية بالاعتمادات الاضافية ، أو نقل الاعتمادات ، أو تخفيضها . وإما أن تكون لاحقة على التنفيذ بواسطة فحص الحساب الختامى واقراره .

وعندما يقدم الحساب الختامى إلى البرلمان، يحيله إلى لجنة الشئون المالية ، فتفحصه وتقدم تقريراً عنه للمجلس ، وتجرى المناقشة بشأنه، ويصدر قانون باعتماده، كما سبقت الاشارة إلى ذلك .

---

(١) تعد أيضاً حسابات شهرية . وحسابات عن كل ثلاثة شهور لكل مصلحة ووزارة ، ويتولى المراقب المالى فحصها للتأكد من سلامة المركز المالى للوزارة أو المصلحة ، ثم ترسل هذه الحسابات إلى الأدارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ومعها تقرير من المراقب المالى . وبهذه المناسبة تراجع الدفاتر ويقفل حساب الشهر أو الثلاثة شهور أو السنة .

وتشمل هذه المراقبة أيضاً الرقابة على المخازن وعلى الخزائن .

§ ١ — الرقابة البرلمانية فى انجلترا

٦٥٠ — لا توجد فى انجلترا رقابة برلمانية على الميزانية خلال تنفيذها. كذلك لا يصدر قانون بالحساب الختامى للادارة المالية ، على أنه بعد اقفال حسابات السنة المالية ، ترسل البيانات إلى «المراقب المحاسب العام» (Comptroller and Auditor-General) لمراجعتها، والتصديق عليها، وكتابة تقرير عنها يقدم إلى مجلس العموم، ويعرض على « لجنة المحاسبة العامة » (Commitee of Public Accounts) وهى مؤلفة من ١٥ عضواً ينتخبهم المجلس من بين أعضائه، ويمثلون جميع الأحزاب ويرأسها عضو من المعارضة، وتستعين هذه اللجنة بموظفين من وزارة المالية ، كما أن لها حق استدعاء مديرى المصالح لاستيضاحهم ومناقشتهم فى البيانات المقدمة إليها، ثم تضع تقريراً عن أعمالها تقدمه إلى المجلس ، ولكل عضو حق الاطلاع عليه ومناقشة ما ورد به، ولكن المجلس لا يقترع عليه.

§ ٢ — الرقابة البرلمانية فى فرنسا

٦٥١ — للبرلمان فى فرنسا مراقبة تنفيذ الميزانية أثناء ذلك التنفيذ بواسطة لجنة الشئون المالية التى لها الحق فى طلب البيانات ، والمستندات اللازمة عن سير التنفيذ .

أما الرقابة اللاحقة على التنفيذ فتقوم بها الجمعية الوطنية عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامى .

§ ٣ — الرقابة البرلمانية فى مصر

٦٥٢ — كان للبرلمان فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ أن يراقب تنفيذ الميزانية أثناء تنفيذها بواسطة لجنة الشئون المالية ، التى لها أن تطلب البيانات والوثائق والمستندات اللازمة ، كذلك كان له أن يراقب التنفيـذ عن طريق سلطته فى تعديل الميزانية، وفتح الاعتمادات الإضافية ، ونقل وتخفيض الاعتمادات. أما المراقبة اللاحقة للتنفيذ فكان يقوم بها عن طريق فحص الحساب الختامى وإقراره. وقد أعطى دستور سنة ١٩٥٦ لمجلس الأمة حق مراقبة تنفيذ الميزانية

(م ١٠٣ و ١٠٤) وكذلك فعل الدستور الحالى (دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت) (م ٧٨ و ٨٩ و ٨٠) . أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نصوص مماثلة ، ومع ذلك فقد كان له هذا الحق كما سبق ذكر ذلك(١) .

المطلب الثالث

الرقابة بواسطة هيئـة مستقلة

٦٥٣ — هذا النوع من الرقابة تقوم به هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وهو أعظم أهمية من كل من الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية ، لأن الأولى لم تخرج عن كونها رقابة من الإدارة على نفسها ، طبقاً للقواعد التى تضعها . أما الثانية ، وبخاصة الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامى ، فلأنها بمفردها غير كافية ، إذ لا تستطيع السلطة التشريعية ، من مجرد فحص الحساب الختامى ، معرفة تفاصيل تنفيذ الميزانية وعملياته المختلفة ، التى قد تكون اشتملت على مخالفات ، لا تكشف عنها الأرقام المجملة الواردة فى الحساب الختامى . من كل هذا تتضح ضرورة الالتجاء إلى هيئة خاصة مستقلة ، أشبه شىء بمراقبى الحسابات بالنسبة إلى شركات المساهمة ، لفحص تفاصيل التنفيذ ، ومراجعة حسابات الحكومة المالية على أساس مستندات التحصيل والصرف ، ومحاولة الكشف عما قد يكون بها من مخالفات لما أجازه البرلمان ، أو لنصوص القوانين أو اللوائح ، ووضع تقرير يستطيع البرلمان على أساسه أن يفحص الحساب الختامى للادارة المالية فحصاً جدياً ، وينبغى ، من جهة أخرى ، أن تنظم هذه الرقابة بحيث لا يترتب عليها تعطيل سير المرافق العامة أو ارهاق الإدارة .

§ ١ — الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى انجلترا

المراقب المحاسب العام :

٦٥٤ — تعهد انجلترا منذ سنة ١٨٦٥ بمراقبة حساباتها ومراجعتها

---

(١) راجع الفقرة ٦٤٠ ، ص ٥٠٧ فيما سبق.

إلى موظف كبير فى مرتبة الوزراء يسمى « المراقب المحاسب العام » وقد سبقت الاشارة إليه (١) ، يعينه الملك ، وهو غير قابل للعزل ، إلا بناء على طلب البرلمان بخطاب اتهام ، ولا يسأل إلا أمام مجلس العموم ، ويتمتع فى عمله باستقلال تام، ولا تستطيع الحكومة انقاص مرتبة أو زيادته، لأنه يؤخذ من الاعتماد الدائم(٢) ، وله مهمتان ، يدل عليهما اسمه ، الأولى المراقبة قبل الصرف ، والأخرى المراجعة بعد الصرف ، وتعرض عليه أولا جميع أوامر الصرف التى يصدرها الوزراء ، بعد أن تصادق عليها وزراة المالية (Board of Treasury) ليفحصها ، فاذا وجدها مطابقة للقوانين الخاصة بها ، أذن بالصرف وأعادها إلى وزارة المالية ، فترسلها إلى بنك انجلترا الذى تودع فيه أموال الحكومة فى حساب خاص لا يجوز السحب منه إلا باذن المراقب المحاسب العام ، فينقل البنك المبالغ التى اعتمد المراقب المحاسب العام صرفها إلى حساب آخر مفتوح باسم « الصراف العام » (Paymaster - General) والصراف العام عضو فى الوزارة،ووظيفته تنفيذ أوامر الصرف الجزئية التى تصدرها كل وزارة ومصالحها المختلفة،فى حدود المبلغ الاجمالى الذى وافق عليه المراقب المحاسب العام .

ويتبع المراقب المحاسب العام موظفون فى جميع الإدارات الحكومية مهمتهم أن يراجعوا تفاصيل النفقات ، وعلى أساس مراجعتهم يقدم المراقب المحاسب العام تقريره إلى مجلس العموم،حيث تفحصه « لجنة المحاسبة العامة » التى سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة البرلمانية . فنظام المراقبة الانجليزى يجمع بين المراقبة السابقة التى يقوم بها المراقب المحاسب العام ، والمراقبة اللاحقة التى يقوم بها البرلمان .

---

(١) راجع الفقرة ٥٠ ص ٥١٣ ، فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٥٦ ، ص ٦٥ ، فيما سبق .

§ ٢ — الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى فرنسا

محكمة المحاسبة :

٦٥٥ — تقوم بالمراقبــة فى فرنسا هيئة تسمى « محكمة المحاسبة » أو «محكمة الحسابات» (Cour des Comptes) وهى محكمة إدارية منظمة على نسق المحاكم القضائية ، ولكن جلساتها غير علنية ، أنشأت فى سنة ١٨٠٧ بقانون ١٦ سبتمبر سنة ١٨٠٧ وهى مكونة من خمس دوائر (١) ولها رئيس أول ، ورؤساء دوائر . ومستشارون ، ومستشارون مساعدون ومحاسبون مهمتهم تحضير التقارير ، ويمثل الحكومة بها « نائب عام » و« محامون عامون ». وهؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل ما عدا المحاسبين (إذ ليست لهم صفة قضائية) والنائب العام ، والمحامين العامين (لأنهم يمثلون الحكومة) .

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٧ من دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ على أن محكمة المحاسبة تساعد البرلمان والحكومة فى مراقبة تنفيذ القوانين المالية .

والمحكمة المحاسبــة اختصاصان ، اختصاص قضــائى ، واختصاص إدارى مالى .

أ — الاختصاص القضائى :

٦٥٦ — يتلخص الاختصاص القضائى فى فحص حسابات المحاسبين الرئيسيين والحكم عليها ، إذ يقدم المحاسبون حساباتهم كل سنة إلى وزير المالية فيحولها إلى المحكمة ، حيث توزع على دوائرها ، فتراجع ، ويفحص مدى انطباقها على الاعتمادات البرلمانية . ثم يحكم إما ببراءة ذمة المحاسبين ، أو بمديونيتهم للخزانة العامة ، وترسل الأحكام إلى وزير المالية لتنفيذها، فيكلف

(1) De Mirimonde, A.P., La Cour des Comptes, 1947.

Trotabas, L., Institutions Financières, Paris, 1960.

(ينظر توزيع الأعمال على الدوائر الخمس ، ص ٢٣٠ من الكتاب الأخير) .

المحاسبين تسديد ما عليهم ، أو يحيلهم إلى القضاء الجنائى ، إذا كان هناك ما يستدعى ذلك .

وحكم محكمة المحاسبة نهائى ، ولكن يمكن الطعن فيه بطريقتين : التماس إعادة النظر و النقض . أما التماس إعادة النظر (recours en revision) فيجوز فى حالة اكتشاف مستندات جديدة ،ويعرض على دوائر محكمة المحاسبة مجتمعة .

وأما النقض (recours en cassation) فيجوز فى حالة مخالفة الشكل أو القانون ويرفع إلى مجلس الدولة ، فاذا نقض الحكم أعاد الدعوى إلى محكمة المحاسبة ، لتحكم فيها دائرة أخرى ، على أساس الرأى الذى يبديه مجلس الدولة .

ب – الاختصاص الادارى المالى :

٦٥٧ – لمحكمة المحاسبة عدة اختصاصات غير الاختصاص القضائى ، وقد أصبحت لهذه الاختصاصات الآن أهمية كبيرة . وهى تضع تقريراً سنوياً ترفعه إلى رئيس الجمهورية ، تبين فيه رأيها فى تصرف الآمرين بالصرف ، وهم الوزراء ، مما تتبينه من فحصها للحسابات التى تعرض عليها ، من مخالفات ارتكبوها أثناء تنفيذ الميزانية ، وما يجب أن يعمل فى المستقبل لعلاج الحالة ومنع تكرار وقوع هذه الأخطاء ، وتقترح المحكمة إلى جانب ذلك تعديل النظم المالية المعمول بها فى البلاد ، إذا رأت ما يدعوا إلى ذلك . وينشر هذا التقرير فى الجريدة الرسمية ، ويوزع على أعضاء البرلمان ، وعلى أساسه تدرس لجنة المالية بالجمعية الوطنية الحساب الختامى للادارة المالية ، وتضع تقريراً عنه يناقش على ضوئه الحساب الختامى عند تقديمه للاعتماد .

وقد أضاف دستور سنة ١٩٤٦ مهمة أخرى لمحكمة المحاسبة ،وهى أن تقوم بما تكلفها به الجمعية الوطنية من التحريات والبحوث المتعلقة بمسائل الإيرادات والمصروفات أو بادارة الخزانة العامة .

المحكمة التأديبية للمخالفات المالية فى فرنسا

(Cour de discipline budgétaire)

٦٥٨ — أنشئت بقانون ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٨ وعهد إليها بتوقيع الجزاء على كل مخالفة للقواعد الخاصة بصرف الأموال العامة ، والتى تقع من أى موظف مدنى أو عسكرى ، وبهذا شملت الرقابة كل موظف ، بعد أن كانت قاصرة على المحاسبين ، ويرأسها الرئيس الأول لمحكمة المحاسبة ، وهى مستقلة عن تلك المحكمة وأحكامها نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها إلا بطريق التماس إعادة النظر أو بطريق النقض أمام مجلس الدولة . ويرفع الأمر إليها بواسطة النائب العام لمحكمة المحاسبة بناء على طلب رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو رئيس مجلس الوزراء ، أو وزير المالية ، أو أى وزير آخر بالنسبة للموظفين التابعين له ، أو محكمة المحاسبة ، وتحكم بالغرامة .

§ ٣ — الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى مصر

الجهاز المركزى للمحاسبات :

٦٥٩ — كانت مراقبة إيرادات ومصروفات الحكومة موكولة حتى حتى سنة ١٩٤٢ إلى إدارة بوزارة المالية (الخزانة) تسمى « مراقبة مراجعة إيرادات ومصروفات الحكومة » وضع لها نظام خاص ، وصدرت بشأنها تعليمات فى سنة ١٩١٥ ، وألزم القانون المالى الوزارات والمصالح بأن ترسل إليها حساباتها شهرياً ، فتراجع ٥٠ ٪ منها بطريق « الحشى » وكان لها أن تطلب المستندات المؤيدة للصرف ، وما تشاء من البيانات ، ولها أن تطلب رد ما صرف بغير حق ، بل وتأمر بتحصيله من ماهية العمال المسئولين. ولكنها لا تتعرض لمراجعة الإيرادات أو مراقبتها .

وقد دل العمل على أن هذه المراجعة غير وافية بالغرض ، ومن أسباب ضعفها أن رئيسها موظف تابع لوزير المالية ، فهى لم تخرج عن أنها مراقبة وزارة المالية لنفسها .

٦٦٠ - وظهرت فكرة انشاء « هيئة مستقلة للمراقبة » عن السلطة التنفيذية حين أصدر دستور سنة ١٩٢٣ ، إذ نص فى المادة ١٤٤ منه على أن يقــدم إلى البرلمان فى بداية كل دور انعقاد عادى الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى ، مما يقتضى وجود هيئة مستقلة للمراقبة ، لأنه ليس من السهل على البرلمان أن يراجع الحساب الختامى مراجعة تامة ، لما يستلزمه ذلك من تخصص فنى ، ومجهود طويل فى الاطلاع على جميع مستندات الصرف ، ولا يتسع وقته إلى كل ذلك .

وفى سنة ١٩٢٤ أشار مجلسا النواب والشيوخ على الحكومة بانشاء هيئة للمراقبة وكررا هذه الرغبة سنة ١٩٢٦ ، فأعدت وزارة الماليــة مشروعاً عرض على البرلمان فى سنة ١٩٢٧ ، ولكنه لم يتم ، فعرضته الحكومة مرة أخرى على مجلس النــواب فى سنة ١٩٣٠ فوافق عليه وأحاله إلى مجلس الشيوخ ولكنه لم يتم أيضاً .

ولم تدخل الفكــرة فى دور التنفيذ إلا فى سنة ١٩٤٢ ، حيث أعادت الحكومة النظر فى المشروع وأدخلت عليه بعض التعديلات ، ووافق عليه البرلمان وصدر به القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ فى ١٧ أغسطس بانشاء ديوان المحاسبة ، وهو مأخوذ عن النظامين الانجليزى والفرنسى وغيرهما من النظم ، ويشمل المراقبة اللاحقة للصرف . وقد أدخلت على هذا القانون فيما بعد تعديلات لاستكمال تنظيم الديوان ودعم استقلاله (القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩) ، كما عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانونين ١١٩ و ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ ، ثم استبدل به فى ١٧ يوليه سنة ١٩٦٠ ، بعد اتحاد مصر وسورية فى الجمهورية العربية المتحدة قانون جديد ، صدر بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ الذى أطلق على الديوان اسم « ديوان المحاسبات » . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون الأخير بمقتضى القرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ و ١٣٠ لسنة ١٩٦٢ .

ومنذ أن التزمت الدولة بالتخطيط القومى الشامل ، وصدور الخطة

العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية العمل بها ابتداء من يوليه سنة ١٩٦٠ ، وصدور القوانين الاشتراكية فى سنة ١٩٦١ ، واتساع نشاط قطاع الأعمال بمؤسساته العامة وشركاته ومنشآته ، وتوجيه الدولة لقسط متزايد من مواردها لتنفيذ الأعمال والمشروعات اللازمة للاسراع بالتنمية الاقتصادية ، أصبح من الضرورى عدم الاقتصار على الرقابة المالية على الجهاز الإدارى للدولة فحسب ، بل مدها أيضاً إلى قطاع الأعمال بجميع مكوناته ، من مؤسسات عامة وما يتبعها من شركات ومنشآت تمتلكها الدولة ملكية كاملة أو جزئية ، بمراجعة أعمالها ومراجعة تكاليف تلك الأعمال ومعدلات التكلفة بالنسبة لأنواع المشروعات والأعمال ، وتقييم الأعمال العامة وما تحققه من نتائج بالنسبة لما كان مقرراً . لهذا الغرض استبدل بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه قانون جديد ، صدر بالقرار بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤(١) ، الذى أطلق على الديوان اسم : « الجهاز المركزى للمحاسبات » ابرازاً لمعنى استقلاله ، وتوسيع اختصاصه ، ليشمل الرقابة على كافة أشكال نشاط الدولة الادارى والإنتاجى حتى أعلى المستويات .

الجهاز المركزى للمحاسبات

٦٦١ — الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية ، وظيفته تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية ، فى مجال الخدمات والأعمال ، ومقره مدينة القاهرة ، ويجوز بقرار من رئيس الجهاز انشاء فروع له خارجها .

§ ١ — إدارات الجهاز

٦٦٢ — يتكون الجهاز المركزى للمحاسبات من خمس إدارات

(١) صدرت اللائحة الداخلية للجهاز بقرار رئيس الجهاز رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٩ بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٦٩ ، ونشرت بالوقائع المصرية ، العدد ١٠٢ ، بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٦٩ . (أما اللائحة التنفيذية فقد نصت م ٢٧ من قانون الجهاز على أن تصدر بقرار جمهورى ، ولكنه لم يصدر) .

مركزية (١) نظمها وحدد اختصاصاتها القرار الجمهورى رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤، وهى :

أ — الإدارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الإدارى للدولة : وتمارس عملها بالنسبة للوحدات التى يتكون منها الجهاز الإدارى للدولة ، وهى وزارات ومصالح الحكومة ، ووحدات الإدارة المحلية .

ب — الإدارة المركزية للرقابة المالية على الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام : وتمارس عملها بالنسبة لوحدات قطاع الأعمال من هيئات ومؤسسات عامة وشركات ومنشآت تابعة لها والجمعيات التعاونية وكذلك أية هيئة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها .

ج — الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الإداء :

وتمارس الرقابة على مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتتابع تنفيذ الخطة والبرامج الخاصة بالاستثمار والإنتاج والتصدير والعمالة والاستهلاك والكفاية الانتاجية وتخفيض تكاليف الانشاء والانتاج ، وذلك للتحقق من مدى تحقيق التنفيذ للأهداف المحددة فى الخطـة وتقييم أداء المشروعات المختلفة ، عن طريق مراجعة السجلات المقرر مسكها للخطة العامة للتنمية الاقتصـادية والاجتماعية ، وسجلات متابعة تنفيذها ، واجراء المعاينة والتفتيش على تلك الأعمال ، وتقييم نتائجها ، ومدى تحقيقهـا للأهداف التى تقرر تنفيذها من أجلها .

د — الإدارة المركزية للمخالفات المالية :

وتباشر اختصاصاتها بالنسبة لكل من الجهاز الإدارى للدولة ، ولوحدات قطاع الأعمال ، للتأكد من أن الاجراءات القانونية المناسبة قد اتخذت بالنسبة

---

(١) وتتكون كل إدارة مركزية من عدد من الادارات العامة ، وتتكون كل إدارة عامة من عدد من الشعب بحسب حاجة العمل ومقتضياته ، وتنظم الادارات العامة والشعب التابعة لها وتحدد اختصاصات كل منها بقرار من رئيس الجهاز .

إلى المخالفات المالية التي تكون قد وقعت في أية وزارة أو مصلحة أو إدارة أو هيئة من هيئات الحكم المحلي أو أية هيئة أو مؤسسة عامة أو شركة عامة أو جمعية تعاونيـة او هيئة معانة ، وأن المسئولية عن هذه المخالفـات قد حددت وان الاجراءات القانونية المناسبة قد اتخذت لمحاسبة المسئولين عنها .

هـ — الإدارة المركزية للبحوث والعمليات :

وتقوم بالبحوث التي تساعد على قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بمهمة الرقابة الموكولة اليه وتتبع تنفيذ الخطة وتقييم الأداء ، وتعاون الادارات المركزية الأخرى في وضع النماذج وتحديد البيانات التي يلزم الحصـول عليها ، ومدى دورية هذه البيانات .

§ ٢ — تشكيل الجهـاز

٦٦٣ — يشكل الجهاز من رئيس ونائب للرئيس (١) وعدد من الوكلاء وأعضاء فنيين لا يقتصرون على تخصصات كليتي الحقوق والتجارة ، التي درج الديوان على الاقتصار عليها قبل أن تتسع واجباته وأعماله، وانما يشملون أيضاً تخصصات أخرى هندسية وزراعية واقتصادية وغيرها (٢) .

ورئيس الديوان ونائبه يعينان بقرار جمهوري .

وقد كان القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ، وهو أول قانون ينظم ديوان المحاسبة، ينص على أن رئيس الديوان غير قابل للعزل ، ولا للاحالة إلى المعاش

---

(١) أنشئت وظيفة ونائب رئيس الجهاز » أخرى بميزانية الجهاز بمقتضى القرار الجمهوري رقم ١٩٠٧ لسنة ١٩٦٧ بتاريخ ١٩ أكتوبر ، الجريدة الرسمية ، العدد ٨٤ بتاريخ ١٩ أكتوبر سنة ١٩٦٧ ، فاصبح هناك نائبان لرئيس الجهاز .

(٢) يعتبر عضواً فنياً بالجهاز كل من يشغل احدى الوظائف العليا أو احدى الوظائف بمجموعة الوظائف التخصصية الواردة بميزانية الجهاز (م ٣ من اللائحة الداخلية للجهاز ، الصادرة بقرار رئيس الجهاز رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٩ ، السابق ذكرها) وتعتبر الأعمال التي يقوم بها الجهاز بمقتضى قانونه سرية بطبيعتها ، ولا يجوز لأي من العاملين به افشاء شيء منها أو إذاعته .

الا بناء على طلب مجلس النواب . كذلك نص القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ فى المادة ٣١ منه على أن رئيس الديوان وأعضاءه غير قابلين للعزل ، ولكن هذه المادة ألغيت بمقتضى القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٢ ، وأصبح الرئيس والأعضاء قابلين للعزل والاحالة إلى المعاش . أما القانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٦٤ فلا يوجد به نص يقرر عدم القابلية للعزل أو للاحالة إلى المعاش ، لا للرئيس والأعضاء ، ولا للرئيس وحده .

ولكفالة استقلال رئيس الجهاز نص القانون على أنه لا يجوز له أن يقوم بأى عمل آخر له مرتب أو مكافأة من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى ولا أن يزاول مهنة حرة أو عملا تجارياً أو مالياً أو صناعياً، ولا أن يشترى شيئاً من أموال الدولة ، ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه .

وهو يشرف فنيـاً وإدارياً على أعمال الجهاز والعاملين به ، ويصدر القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله ، وله سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة إلى العاملين بالجهاز ، وسلطة وزير الخزانة فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الجهاز وفى تنظيم وإدارة أعماله .

أما نائب الرئيس فيعاونه فى الاشراف الفنى والإدارى على الجهاز ، وفى اصدار القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله ، ويجوز أن يفوضه الرئيس فى مباشرة بعض اختصاصاته .

كذلك لرئيس الجهاز أن يفوض الوكلاء فى مباشرة بعض اختصاصاته .

وأنشئت بالجهاز لجنة للنظر فى شئون أعضائه الفنيين(١) ، ولهـا جميع الاختصاصات المخولة للجان شئون الأفراد طبقاً للقوانين واللوائح .

---

(١) تشكل هذه اللجنة من نائب رئيس الجهاز (أو أحد الوكلاء) رئيساً ، وعضوية أربعة أعضاء بحسب ترتيبهم فى الأقدمية ، وفى حالة غياب أحد هؤلاء أو قيام مانع لديه ، يحل محله من يليه فى الأقدمية ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة . وتتولى هذه اللجنة الاختصاصات المخولة للجنة شئون الأفراد طبقاً للقوانين واللوائح بالنسبة للاعضاء الفنيين . وهناك لجنـــة أخرى لشئون العاملين من غير الأعضاء الفنيين (اللائحة الداخلية للجهاز، م ٥٦ و ٥٧ على التوالى) .

ميزانية الجهاز :

٦٦٤ — يضع رئيس الجهاز مشروع ميزانيته ، ويرسله ، فى موعد لا يجاوز آخر ينـاير من كل سنة ، إلى وزارة الخزانة ، ويدرجه وزير الخزانة كما هو فى مشروع ميزانية الدولة ، وإذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام السابق ، جاز لوزير الخزانة الاكتفاء بدرج اعتمادات العام السابق وعرض أمر الزيادة على رئيس الوزراء للبت فيها .

مراجعة حسابات الجهاز :

كان القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ ينص على أن تقوم وزارة الخزانة بمراجعة حسابات ديوان المحاسبات وتبلغ نتيجتها للديوان. أما القانون الحالى فلا يوجد به نص مماثل .

§ ٣ — اختصاصات الجهـاز

أولا — فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية :

٦٦٥ — يختص الجهاز بما يأتى :

أ — مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة الإدارية والاقتصادية فى ناحيتى الإيرادات والمصروفات عن طريق :

(١) مراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتفتيش عليها .

(٢) التثبت من أن التصرفات المالية ، والقيـود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقـة نظامية ، وفق اللوائح الحسابية والمالية المقررة ، والقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة ، وميزانية الأعمال .

ب — مراجعة حسابات المعاشات وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والمكافآت والاعانات : والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

جـ — مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة ، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت

التابعة لها ، والجهات التى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها ، فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات ، وبدل السفر ، ومصاريف الانتقال ، والمرتبات الاضافية ، وما فى حكمها ، للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات .

د — مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ، ومن أن أرقامها مقيدة فى الحسابات ، وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

وحسابات التسوية المشار اليها حسابات لا تنتهى بانتهاء السنة المالية ، كحساب الميزانية ، وانما ترحل من سنة إلى أخرى حتى ينتهى الغرض منها ؛ وتشمل :

(١) حسابات الأمانات : وهى مبالغ مودعة فى الخزانة العامة بصفة أمانة ترد فيما بعد ، ومثالها تأمينات المقاولين والمتعهدين التى يقدمونها للحكومة عند قيامهم بعمل ما ضماناً لتنفيذه على الوجه المطلوب ، ويستردونها عند انتهاء العمل . وتأمينات الحجاج ، وهى مبالغ يدفعها الحجاج بصفة أمانة عند سفرهم وترد إليهم عند عودتهم ، ومرتجع الماهيات التى لم تصرف فى موعدها وما إلى ذلك .

(٢) حسابات العهد : ومنها عهد تحت التحصيل ، وهى مبالغ تصرفها الحكومة على أن تحصلها ممن تجب عليه ، كالمبالغ التى تدفعها لبعض الأشخاص بصفة تعويض عن ضرر ألحقه بعض العاملين بهم ، على أن تحصلها من العامل المسئول . وعهد تحت التسوية ، وهى مبالغ مخصومة لحساب وزارة أو مصلحة تحت التحصيل منها .

(٣) الحسابات الجارية : ومثلها حساب جارى حصة مصر فى صندوق النقد الدولى ، وحساب جارى نفقات انتشال بعض السفن الغارقة فى ميناء الاسكندرية .

هـ — مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدتها الدولة

والتأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة فى حالة الاقراض ، ومن سداد الدولة لأصل السلفة وفوائدها فى حالة الاقتراض .

و — بحث حالة المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف . ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها (١) .

ز — كشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية ، وبحث بواعثها ، وأنظمة العمل التى أدت إلى حدوثها ، واقتراح وسائل العلاج اللازمة . ومراجعة القرارات الادارية التى تتخذ بالنسبة للمخالفات المالية التى تكتشفها الوزارات أو المصالح أو هيئات الحكم المحلى أو وحدات قطاع الأعمال أو الهيئات المعانة . أو التى تكشف عنها مراجعة أو تفتيش الجهاز . وابداء الرأى بشأن هذه القرارات ورفعها إلى رئيس الجهاز فى خلال المدة المحددة قانوناً لامكان اتخاذ الاجراءات القانونية بشأنها .

ح — مراجعة الحساب الختامى لميزانية الدولة (قطاعى الخدمات والأعمال) والحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالى ، وفقاً للمبادىء المحاسبية السليمة ، وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات ، والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح .

---

(١) على أن القانون رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٥٦ استثنى مخازن وزارة الحربية ذات الصفة السرية من التفتيش عليها بواسطة ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة ، وجعلها من اختصاص مديرى الامدادات والتموين ومديرى الأسلحة ، وألزمهم بتقديم شهادات تثبت قيامهم أو من ينوب عنهم بهذا التفتيش إلى ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة ، ويحدد وزير الحربية بقرار منه المخازن التى لها صفة السرية .

كذلك أعفى القانون رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٥٧ (م ١ — ٣) وزارة الحربية فيما يتعلق بالعقود التى تبرمها مع الحكومات والمؤسسات الأجنبية بشأن توريد المعدات أو الآلات اللازمة لأغراض التسلح ، من تفتيش ورقابة كل من ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة . على أن ذلك لا يعنى اعفاءها من كل رقابة ، إذ ألزمت المادة الثانية من القانون ذاته وزير الحربية أن يضع بالاتفاق مع وزير الخزانة النظم اللازمة للتفتيش والرقابة .. الخ .

ط — مراجعة تقارير مراقبي حسابات الشركات والمنشآت التابعة للهيئات والمؤسسات العامة ، وأية جهة تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها، وابداء الملاحظات بشأنها إلى الجمعية العمومية للشركة قبل انعقادها بثلاثين يوماً على الأقل ، ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

ثانيا — فى مجال الرقابة على الاعمال العامة وتقييم نتائجها :

٦٦٦ — يختص الجهاز بما يأتى:

(ا) متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة وعلى الوجه المحدد فى الخطة .

(ب) مراقبة تنفيذ المشروعات طبقاً للتوقيت الزمنى المحدد لها .

(جـ) متابعة تحقيق أهداف الإنتاج السلعى وانتاج الخدمات كما ونوعا .

(د) مراجعة عدد العاملين وأنواعهم والأجور المدفوعة لهم ، ومقارنتها بما هو مقدر لها .

(هـ) مراقبة الكفاية الانتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة فى الكفاية الإنتاجية ومن عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة ؛ ومراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلا،ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل .

(و) مراقبة تكاليف الإنتاج ، والتحقق من تخفيضها طبقاً للخطة الموضوعة ، ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى اجمالى التكاليف وقيمة الإنتاج .

(ز) متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير .

(ح) مراقبة حركات أسعار السلع والخدمات ، وخاصة السلع التموينية الاستهلاكية وغيرها ومقارنتها مع الأسعار فى فترات سابقة

(ط) تتبع التغير فى الاستهلاك القومى ، والادخار القومى ، والدخل القومى ، وأن التغيرات تتم طبقاً للخطة .

(ى) تتبع مدى نجاح الخطة فى اقامة التوازن الاقتصادى بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الاختناق ، التى تمنع تنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف المحددة .

(ك) تتبع ومراجعة أوجه الاسراف فى تنفيذ مشروعات الخطة .

(ل) تتبع النتائج التى ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة ، وتقييم هذه النتائج ، مع مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها ، والموارد المستخدمة فيها .

ثالثا — فحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد الى الجهاز بمراجعته أو فحصه :

٦٦٧ — يقوم الجهاز أيضاً بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بمراجعته أو فحصه من رئيس الجمهورية أو مجلس الأمة أو رئيس الوزراء . ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته إلى الجهة طالبة الفحص .

رابعا — فحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية :

٦٦٨ — يقوم الجهاز كذلك بفحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .

§ ٤ — اجراءات المراجعة

٦٦٩ — يقوم الجهاز ، فى سبيل مباشرة اختصاصاته ومسئولياته ، بفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها فى الجهات الموجودة بها ، بانتداب عاملين لهذا الغرض ، أو فى مقر الجهاز .

وللجهاز أن يفحص — عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح — أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل(١) . ولتيسير عمل الجهاز وتمكينه من اجراء

---

(١) وترسل المستندات الحسابية الخاصة بكافة الوزارات والمصالح بعد مراجعتها=

الفحص والمراجعة ، أعطى حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها أو من يقوم مقامهم فى الوزارات والمصالح والإدارات العامة ، والهيئات العامة . والمؤسسات العامة ، والشركات والمنشآت التابعة لها ، وله حق مراسلتهم والتفتيش المفاجىء على أعمالهم .

وله كذلك الحق فى معاينة الأعمال والتفتيش عليها ، وتقييم نتائجها ، ومدى تحقيقهـا للأهداف ، للتأكد من أن المصروفات قد صرفت على الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الأعمال قد نفذت بتلك المصروفات.

§ ٥ — تقارير الجهاز وملاحظاته

٦٧٠ — يعد الجهاز تقارير دورية ربع سنوية على الأقل ، وتقارير سنوية ، عن نتائج أعماله ومسئولياته (١) ، ويرفعها إلى رئيس الجمهورية

=بواسطة الجهاز إلى دار المحفوظات العمومية لحفظها (قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ أكتوبر ١٩٥٣ — الوقائع المصرية ، ملحق العدد ٨٨ بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٥٣)

(١) وقد أنشئت بالادارة المركزية للبحوث والعمليات شعبة باسم « شعبة التقارير الدورية والسنوية ، لتلقى التقارير الدورية (سنوية وغير سنوية) التى تعدها إدارات الجهاز المركزية فى المواعيد التى حددتها اللائحة الداخلية للجهاز ، وعليها اعداد التقرير السنوى للجهاز منها فى صورة مجمعة ومنسقة فى موعد أقصاه آخر شهر مايو من السنة التالية للسنة المعد عنها التقرير ، والاشراف على طباعته ومراجعة تجاربه بحيث يكون معداً للتوزيع فى موعد أقصاه آخر شهر يونيه (م ٩١—٩٤ من اللائحة الداخلية للجهاز).

ويجب أن يشتمل التقرير السنوى بصفة أساسية على الملاحظات التى تتكشف للجهاز من مباشرة اختصاصاته فى مجالى الرقابة المالية والمحاسبية ومتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء فى الوحدات الخاضعة لرقابته ، وذلك خلال سنة مالية كاملة ، على أن يراعى — كلما أمكن ذلك — بيان مصادر تلك الملاحظات بالنسبة لكل موضوع والأسباب التى أسهمت فيما كشف عنه الجهاز من اخطاء ، وما أفضت إليه الملاحظات من نتائج وما يجب على الجهة التى تعنيها الملاحظات المذكورة اتباعه لمعالجة الأمر. ويشمل التقرير أيضاً على بيان بما انجزه الجهاز فى نشاطه الداخلى. أما التقارير الربع سنوية فيجب أن تشتمل بصفة أساسية على الملاحظات التى تتكشف للجهاز (الادارتين =

فى خلال شهرين من انتهاء فترة كل نوع منها ، وترسل نسخة منها إلى مجلس الأمة .

ويعد الجهاز ملاحظاته عن مراجعة الحسابات والسجلات ، ونتائج الأعمال ،وتكلفة الأداء ومعدلاته ،ويبلغها دورياً إلى الوزراء، ومجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها ، كل فيما يخصه .

وعلى الجهات المعنية إرسال ردودها على ملاحظات الجهاز فى خلال شهر من تاريخ ابلاغ ملاحظاته لها .

§ ٦ — نقـد نظام الرقابة الماليـة الحـالى

٦٧١ — عندما أنشىء ديوان المحاسبة لم يحقق نظام الرقابة المالية ، الذى وضع وقتئذ ، الغرض المقصود منه فى تلافى الأخطاء المالية بوزارات الحكومة ومصالحها، وقد ظل ديوان المحاسبة ينوه فى تقاريره السنوية بما يلمسه من كثرة بالغة فى المخالفات المالية التى يرتكبها الآمرون بالصرف والجباية فى مختلف الوزارات والمصالح ، وما يشاهد « من ذيوع روح التقصير والتهاون لدى طائفة كبيرة العدد من الموظفين الذين ائتمنوا على إدارة الأموال العامة فلم يوفوها حقها من الرعاية ، ولم يصونوها من العبث والتفريط ، ولم يراعوا حرمة الدستور ولا القانون ... » .

كان لابد لعلاج هذه الحال من أمرين :

(أولهما) عدم قصر مهمة ديوان المحاسبة على مراجعة حسابات الحكومة بعد الصرف ،بل تنظيم الرقابة قبل الصرف ، ليكون ذلك بمثابة وقاية من الوقوع فى الخطأ أو المخالفة .

= المركزيتين للرقابة الماليةعلى الجهاز الادارى للدولة ، وعلى الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام) خلال فترة الربع سنة فى الجهات التى أجريت بها عمليات الفحص والمراجعة طبقاً لاختصاصات الجهاز وبمراعاة ما سبق ذكره من أحكام بشأن ما يجب أن تقترن به الملاحظات من ايضاحات وبيانات بالنسبة إلى التقارير السنوية

(الأمر الثانى) العمل على وقف المخالفات والأخطاء المالية الحسابية ، بمنع رؤساء الحسابات ووكلائهم ورؤساء المستخدمين ووكلائهم من التأشير على كل أمر فيه مخالفة للقواعد المالية ، وتخويل رئيس ديوان المحاسبة ، فى حالة ارتكاب أحد الموظفين المشار إليهم أو من الآمرين بالصرف بوجه عام مخالفة من هذا القبيل ، طلب توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة أو إحالته إلى مجلس التأديب حسب الأحوال .

الرقابة السابقة :

٦٧٢ — فقيما يختص بالأمر الأول : ألفت لجنة مشتركة من وزارة المالية والاقتصاد (الخزانة) وديوان المحاسبة لوضع نظام للرقابة قبل الصرف ، وأعد لهذا الغرض مشروع قانون يعدل قانون انشاء الديوان (رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢) ، قدم إلى مجلس الوزراء فى يونية سنة ١٩٥٤ ، وهذا المشروع يخضع للرقابة السابقة جميع المصروفات العامة إلا ما استثنى منها بنص خاص فى قانون ، على أن المشروع نفسه استثنى من الرقابة السابقة : (ا) الماهيات والمرتبات والمكافآت والأجور والمعاشات وإعانة غلاء المعيشة وغيرها من المصروفات الثابتة (التى ترك المشروع تحديدها للائحة التنفيذية) وذلك لوجود ضوابط ومعدلات لهذه المصروفات تكفى معها الرقابة اللاحقة . (ب) المناقصات والممارسات التى لا تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه وجميع المصروفات التى لا تزيد قيمتها على هذا القدر ، ما عدا الإعانات التى يتكرر صرفها لهيئات فتخضع للرقابة ابتداء من السنة التالية لتقريرها ، واحتاط المشروع فنص على عدم جواز تجزئة المناقصة أو الممارسة الواحدة أو المصروف الواحد لتلافى الرقابة السابقة ، وقد دعا إلى تقرير هذا الاستثناء الرغبة فى تطبيق نظام الرقابة السابقة تدريجياً .

ولتنفيذ نظام الرقابة السابقة نص المشروع على مراقبات مالية محلية ، تنشأ بقرار من رئيس ديوان المحاسبة يبين تشكيلها ، ويحدد اختصاصاتها ، ويعين مقارها ، ونظام العمل بها . ولا يجوز الارتباط بأى مبلغ مما يخضع

للرقابة السابقة ولا صرفه إلا بعد الحصول على اجازة بذلك من المراقبات المذكورة ، التى يجب عليها البت فى طلبات الارتباط خلال مدة معينة (ترك تحديدها للائحة التنفيذية) ، وإلا كان للجهة طالبة الارتباط أن تجريه على مسئوليتها ، وذلك حتى لا تتعطل أعمال السلطة التنفيذية .

وإذا رأت المراقبة المالية المختصة عدم اجازة طلب الارتباط أو التصرف المقدم إليها ، أبلغت قرارها للجهة التى طلبت الاجازة ، فاذا عارضت تلك الجهة فيه ، وتمسكت المراقبة المشار إليها برأيها ، وجب عليها عرض الأمر مشفوعاً بأسباب الخلاف على رئيس الديوان ليفصل فيه .

فاذا لم يتفق رأى رئيس الديوان مع رأى الوزير المختص أو ممثل الجهة طالبة الارتباط ، وجب عرض الخلاف على رئيس الجمهورية للفصل فيه ، فاذا أيد رأى الجهة التى طلبت الارتباط أو الصرف ، تعين على المراقبة المالية أن تجيزه مع اثبات ما تراه من تحفظات ، ويبلغ رئيس الديوان الأمر فوراً للهيئة التشريعية، مصحوباً بوجهة نظره والأسباب التى استند إليها رئيس الجمهورية فى قراره .

وأوجب المشروع من جهة أخرى على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التوقيع على كل أمر بصرف أى مبلغ يخضع للرقابة السابقة إلا بعد صدور إجازة بصرفة من المراقبة المالية المختصة . غير أن هذا المشروع لم يكتب له الخروج إلى حيز التنفيذ .

• • •

وعندما صدر قانون آخر ينظم ديوان المحاسبة (بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠) كان يحتوى على نص (م ١١ / ١) يأخذ بالرقابة السابقة، إلى حدما، فيما يتعلق بعقود التوريد والأشغال العامة ، وكل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة أو عليها ، إذا زادت قيمته على خمسة آلاف جنيــه . غير أنه لم يكد يمضى على صدور القانون بضعة أشهر حتى صدر قانون ألغى هذه المادة (القرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١) وعللت المذكرة الايضاحية هذا الالغاء

بان الخطة العامة للتنمية تتطلب فى جميع الأحوال وضع برامج محددة لتنفيذ المشروعات فى آجال معينة ، وهذه البرامج تتطلب ابرام عقود وأعمال مما نصت عليه المادة ١١ ، وقد لوحظ أن الرقابة السابقة لا تتم فى الأوقات التى تمكن الإدارة من تنفيذ البرامج فى الأوقات المناسبة ، وبذلك يتأخر تنفيذ هذه الأعمال ، وتضطر الوزارات والهيئات إلى القيام بتنفيذها تحت مسئولية الرئيس المختص ، وتتحول العملية عندئذ إلى نوع من الرقابة بعد الصرف . هذا فضلا عن أن هذه الرقابة السابقة لا تشمل سوى التحقق من أن العقود المذكورة قد أبرمت ضمن الاعتمادات المدرجة لها فى الميزانية ، وفقاً للقواعد المالية المقررة . وعاد الوضع إلى ما كان عليه من قبل ، من قصر عمل الديوان على الرقابة اللاحقة للصرف وحدها .

أما القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ الذى ينظم الجهاز المركزى للمحاسبات حالياً فلم يحتو على نص يقرر المراقبة السابقة على الصرف ، ولعل المشرع لم يقرها اشفاقاً من التعقيد واطالة الاجراءات وعرقلة سير الأعمال ، فضلا عن أنها قد تحول دون اضطلاع الآمرين بالصرف ، وبخاصة الوزراء ، بمسئولياتهم كاملة . على أنه كان من المستطاع تقريرها مع الاحتفاظ بما يجب أن يتوافر للوزراء من حرية التصرف فى حدود المسئولية الوزارية بتقرير عرض الأمر على مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، فى حالة وقوع خلاف بين هيئة الرقابة واحد الوزراء بشأن احدى عمليات الارتباط أو الصرف ، للفصل فيه ، فاذا أيد رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية رأى الوزير وجب على هيئة الرقابة أن تؤشر بالصرف .

هذا عن الأمر الأول ، وهو الرقابة السابقة على الصرف .

وقف المخالفات والأخطاء المالية :

٦٧٣ — وفيما يختص بالأمر الثانى (وقف المخالفات والأخطاء المالية) : صدر قراران من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ و ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ

الميزانية ، وقد سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة الإدارية(١) غير أن التشريع الأخير لم يحقق الآمال التى كانت معقودة عليه ، ولم يكن له أثر يعتد به فى وقف المخالفات والأخطاء المالية والحسابية ، ومرد ذلك لأنه لم يتناول سوى طائفة معينة من المخالفات المالية ، وهى الخاصة بأحكام الدستور وقانون الميزانية ، فظلت سائر المخالفات الأخرى بمنأى عن أحكامه ، كما اقتصر من الناحية الأخرى على القاء تبعة تلك المخالفات على طائفة قليلة العدد من الموظفين دون سواهم ، هم رؤساء الحسابات ووكلاؤهم ، ومديرو المستخدمين ووكلاؤهم ، والموظفون المسئولون عن مسك دفاتر الارتباط ، مع أن هؤلاء الموظفين ليسوا هم المسئولين عن ارتكاب المخالفات المالية ، إذ كثيراً ما يأتمرون فى ذلك بأوامر رؤسائهم ، وكثيراً ما يكون هؤلاء الرؤساء هم المسئولون أصلا عن ارتكاب تلك المخالفات ، وتقضى العدالة أن يكون الآمرون بالصرف جميعاً — فيما عدا الوزراء — لما هو مقرر بالنسبة لهم من مبدأ المسئولية الوزارية — مسئولين عن أوامرهم التى يصدرونها مخالفة للدستور وقانون الميزانية والقواعد المالية المقررة ، وسائر التصرفات المالية المشوبة ، ولعلاج هذه الحال أنشئت بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ هيئة تأديبية مستقلة شبيهة بالمحكمة التأديبية للمخالفات المالية فى فرنسا السابق ذكرها(٢) ، تختص بالنظر فيما يقع من المخالفات المالية ، تلك الهيئة هى والمجلس التأديبى للمخالفات المالية » .

غير أن العمل بالمرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه تكشف عن قصور أحكامه عن بلوغ الغايات التى قصدت منه ، هذا إلى ما أسفر عنه تطبيقه من صعوبات ناجمة عن أن كثيراً من المخالفات المالية تنطوى على مخالفات أخرى إدارية ، الأمر الذى أدى إلى تباين وجهات النظر فى التفريق بين نوعى هذه المخالفات ، وفى تحديد السلطة التأديبية المختصة بنظرها والفصل

---

(١) راجع الفقرات ٥٤٦ وما بعدها ، ص ٩٠٥ وما بعدها ، فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٦٥٨ ص ٥١٨ ، فيما سبق .

فيها،وازاء ذلك لم يكن هناك بد من نبذ فكرة الفصل المطلق بين قواعد التأديب في المخالفات المالية وقواعد التأديب في المخالفات الإدارية ، وذلك مع الاحتفاظ بالمبادىء الأساسية التي استحدثها المرسوم بقانون المشار إليه، في تمكين ديوان المحاسبة من ممارسة سلطته في الاشراف على المخالفات المالية ،وفي التصرف في الدعاوى التأديبية الخاصة بها .

لهذا رؤى توحيد السلطة التأديبية وإعادة توزيع الاختصاص على مجالس تأديب الموظفين تبعاً لدرجات وظائفهم ، على أن يراعى في التشكيل تمثيل ديوان المحاسبة إذا اشتملت التهمة على مخالفة مالية ، وتمثيل ديوان الموظفين إذا اشتملت على مخالفة إدارية بحت ، وعلى هذا ألغى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المذكور،وأدمجت قواعد التأديب عن المخالفات المالية في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ . ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية فعدل من النظام السابق،وانشأ محاكم تأديبية حلت محل مجالس التأديب . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون فيما بعد عدة مرات(١) . ولما صدر قانون آخر ينظم ديوان المحاسبة ،

---

(١) عدل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بالقرارات بقوانين الآتية : رقم ٩٠ لسنة ١٩٥٩ ورقم ١٨٣ و ٢٨١ لسنة ١٩٦٠ و ٩٧ لسنة ١٩٦١ و ٨٢ لسنة ١٩٦٢ و ٤٥ و ٦٨ و ٩١ لسنة ١٩٦٣ و ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ .

ونذكر اتماما للفائدة أن أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية امتد تطبيقها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على موظفي المؤسسات والهيئات العامة ، وعلى موظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح ، وعلى موظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية كما امتد تطبيقها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣ على أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون ١٤١ لسنة ١٩٦٣. وقد صدر القرار الجمهوري رقم ١٤٠٦=

بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ ، الذى أطلق عليه اسم « ديوان المحاسبات » كما سبق القول ، ضمنه المشرع بعض أحكام خاصة بالمخالفات المالية .

ولا يسرى هذا النظام على الوزراء ونوابهم ، إذ أن لهم أحكاماً خاصة بمسئوليتهم وكيفية محاكمتهم بينها القرار بقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ (١)

§ ٧ — المخالفات المالية

أ — أنواع المخالفات المالية

٦٧٤ — حدد المشرع على سبيل الحصر المخالفات المالية التى يحاكم من أجلها العاملون فى المادة ٥٥ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وفى المادة ١٢ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ ، ويمكن تقسيمها على النحو الآتى :

أولا — مخالفات للقواعد والأحكام المالية العامة :

(١) مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى القوانين .
(٢) مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية .
(٣) مخالفة القوانين واللوائح الخاصة بالمناقصات والمزايدات ، والمخازن والمشتريات ، وكافة القواعد المالية .

ثانيا — تصرفات مالية غير سليمة :

(٤) كل اهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة ، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى ، أو الهيئات الخاضعة لرقابة

= لسنة ١٩٥٩ باخضاع الشركات القائمة على التزامات المرافق العامة لأحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، والقرار رقم ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠ المعدل بالقرار رقم ٢٨٦٠ لسنة ١٩٦٠ باخضاع بعض الجمعيات والاتحادات التعاونية لأحكامه أيضا .

(١) كان ينظم محاكمة الوزراء قبل هذا القانون : المرسوم بقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥٢ بأحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات ، والمرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ ببيان الاجراءات التى تتبع أمام « مجلس الأحكام المخصوص » ، ثم قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء ، الصادر بالقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ .

الجهاز المركزى للمحاسبات ، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة .

ثالثا — عدم التعاون مع الجهاز المركزى للمحاسبات :

(٥) عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة ، أو التأخر فى الرد عليها بغير عذر مقبول . ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

(٦) التأخر دون مبرر فى ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد ، بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة فى شأن المخالفة التى يبلغها الجهاز بها .

(٧) عدم موافاة الجهاز ، بغير عذر مقبول ، بالحسابات . ونتائج الأعمال ، والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة . أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها ، مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون .

ب — الجزاءات التأديبية وتوقيعها

الجزاءات التاديبية :

٦٧٥ — حددت المادة ٦١ من نظام العاملين المدنيين بالدولة (الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ السابق ذكره) بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة ، والقرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، بالنسبة للعاملين بالقطاع العام (المادة ٤ منه)(١) ، والعاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة ، التى يصدر

---

(١) تنص المادة ٤ من القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على أن : « تسرى الأحكام الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها فيما يتعلق بتشكيل المحكمة التأديبية والجزاءات التى توقعها على موظفى المؤسسات والهيئات العامة الذين لا تجاوز مرتباتهم ثمانين جنيها شهرياً — أما من تجاوز مرتباتهم القدر المذكور فتسرى بالنسبة إليهم فى هذا الشأن الأحكام الخاصة بالموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها » وقد صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، المشار إليه ، الذى وضع نظاماً جديداً للموظفين وأطلق عليهم « العاملين » ، عدل نظام الدرجات فأصبحت الدرجتان الأولى والثانية القديمتان تعادلان على التوالى الدرجتين الثانية والثالثة الجديدتين . ونص على المخالفات المالية فى المادة ٥٥ منه وعلى الجزاءات التأديبية=

بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ، وبعض الشركات (المادة ٦ منه) ، الجزاءات التى يجوز توقيعها على المخالفات المالية كالآتى :

أولا — بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة ، شاغلى الدرجة الثالثة فما فوقها ، والعاملين بالقطاع العام من الفئة الثالثة فما فوقها ، للمحكمة التأديبية أن توقع الجزاءات الآتية :

(١) اللوم ، (٢) الاحالة إلى المعاش ، (٣) العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة ، وذلك فى حدود الربع .

ثانياً — بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الرابعة فما دونها والعاملين بالقطاع العام من الفئة الرابعة فما دونها : (١) الانذار ، (٢) الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً، بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً ، (٣) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، (٤) الحرمان من العلاوة ، (٥) الوقف عن العمل بدون مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة أشهر : (٦) الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع .

=التى يجوز توقيعها فى المادة ٦١ منه ، كما ذكرنا ، وفرق فيما يتعلق بها بين شاغلى الدرجات من الثالثة الجديدة فما فوقها وشاغلى الدرجات دونها . وجعل لكل فريق طائفة من الجزاءات . وصدر كذلك بالنسبة للعاملين فى القطاع العام نظام جديد بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ نص فى المادة ٥٩ منه على الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها عليهم وهى تختلف فى بعضها عن الجزاءات المنصوص عليها فى نظام العاملين المدنيين بالدولة، على أنه لم يرد به ذكر للمخالفات المالية . وساوى الدرجات والمرتبات والعلاوات بنظائرها فى نظام العاملين المدنيين بالدولة . فاقتضى التنسيق بين هذه النصوص تطبيق المادة ٤ من القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على العاملين بالقطاع العام عند محاكمتهم على مخالفات مالية ، مع مراعاة ما أدخله نظام العاملين المدنيين بالدولة على ما جاء بها خاصاً بدرجات الوظائف .

ويترتب على الحكم بالفصل من الوظيفة من المحكمة التأديبية وقف العامل حتماً رغم طعنه بالاستئناف .

ولا يعفى العامل من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك ، صادر له من هذا الرئيس ، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة . وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر (نظام العاملين المدنيين بالدولة ، م ٥٩ /٢، ونظام العاملين بالقطاع العام، الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، م ٥٧) .

ثالثاً — بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ، والعاملين بالشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأس مالها ولم يصدر قرار جمهورى باعتبارها من شركات القطاع العام ، والشركات التى تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح ، حدد القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ الجزاءات التأديبية التى يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها عليهم فى المادة ٦ منه وهى : (١) الانذار (٢) الخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز شهرين ، (٣) خفض المرتب (٤) تنزيل الوظيفة ، (٥) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

توقيع الجزاءات التأديبية :

٦٧٦ — توقع الجزاءات التأديبية على النحو الآتى :

أ — بالنسبة الى العاملين المدنيين بالدولة :

لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة ، كل فى دائرة اختصاصه ، توقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً فى السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن خمسة عشر يوماً ، وذلك بعد التحقيق مع العامل كتابة وسماع أقواله ، وتحقيق دفاعه ، ويكون قراره فى ذلك مسبباً .

وللوزير سلطة توقيع عقـــوبات الانذار أو الخصم من المرتب بحيث

لا تزيد مدد الخصم فى السنة الواحدة على ستين يوماً . كما أن له سلطة الغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بتوقيع العقوبة ، وتعديلها وذلك بخفضها أو تشديدها فى حدود العقوبات السابقة . وله أيضاً ، إذا ألغى القرار ، احالة العامل إلى المحكمة التأديبية المختصة وذلك كله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغه بالقرار .

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من المحكمة التأديبية (قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، م ٦٣)

ب — بالنسبة للعاملين بالقطاع العام (١) :

أولا — لرئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه توقيع جزاءات الانذار والخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ، والوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر ، والحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، على شاغلى الوظائف من أدنى الفئات إلى الفئة الثالثة . ويكون التظلم من هذه الجزاءات إلى رئيس مجلس الادارة أو إلى جهة التظلم التى يحددها قراره بالتفويض بتوقيع الجزاء ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ولرئيس مجلس الادارة أيضاً سلطة توقيع الجزاءات السابقة على شاغلى الوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها من العاملين ، على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال . ويكون التظلم من هذه الجزاءات للجهة التى قامت بالتصديق ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ثانياً — أما الجزاءات الأخرى عدا الفصل من الخدمة فلرئيس مجلس الادارة توقيعها على العاملين شاغلى الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة

(١) المادة ٦٠ من نظام العاملين بالقطاع العام ، معدلة بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ .

السابعة ، ويطعن فى الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ولرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على شاغلى الوظائف من الفئة السادسة حتى الفئة الثالثة ، على أن يصدق على قراره من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال . ويطعن فى هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة . خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

أما بالنسبة للعاملين شاغلى الوظائف من الفئة الثانية فما فوقها ، فتوقعها المحكمة التأديبية المختصة .

ثالثاً — بالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة . لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعه على العاملين شاغلى الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ، ويطعن فى هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

أما شاغلى الوظائف من الفئة السادسة وما فوقها فان المحكمة التأديبية المختصة هى التى توقع جزاء الفصل من الخدمة .

رابعاً — فى جميع الحالات السابقة تكون القرارات الصادرة بالبت فى التظلم ، وكذا أحكام المحاكم التأديبية نهائية وغير قابلة لأى طعن ، ماعدا أحكام الفصل من الخدمة الصادرة على شاغلى الوظائف من الفئة السادسة فما فوقها فيجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان العامل بالحكم .

والطعون التى تقدم للمحاكم التأديبية أو المحكمة الإدارية العليا معفاة من الرسوم .

جـ — بالنسبة الى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة والشركات المشار اليها :

يحدد بقرار من مجلس ادارة الجمعية أو الهيئة أو الشركة أو ممن يتولى الادارة فيها حسب الأحوال ، من يختص بتوقيع الجزاءات على العاملين

الذين لا تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهرياً ، وبالتصرف فى المخالفات التى تقع من العاملين الذين تجاوز مرتباتهم هذا الحد ، والتى ترى فيها النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً ، وباصدار قرارات الوقف عن العمل (١) . وفيما عدا ذلك من الجزاءات تختص بتوقيعه المحكمة التأديبية .

جـ — المحاكم التأديبية عن المخالفات المالية

(١) أنواعها

٦٧٧ — تختص بمحاكمة العاملين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية محاكم تأديبية تشكل على الوجه الآتى :

أولا — بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثانية(٢) فما فوقها ، والعاملين بالقطاع العام من الفئة الثانية فما فوقها : تختص بنظر قضاياهم

(١) المادة الثانية من القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ المشار إليه .

(٢) تفرق المادة ١٨ من القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، فيما يتعلق بالمحكمة التأديبية المختصة ، بين موظفى الدرجة الأولى فما فوقها ، وموظفى الدرجة الثانية فما دونها . ولما كان نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ السابق ذكره والذى حل محل نظام موظفى الدولة الصادر بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، قد جعل الدرجة الثانية الجديدة تساوى الدرجة الأولى القديمة ، والدرجة الثالثة الجديدة تساوى الدرجة الثانية القديمة (كما سبق القول) ، اقتضى ذلك التعديل الوارد بالمتن . كذلك كان القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ (م ٤) يفرق كما سبق أن رأينا ، فيما يتعلق بالمحكمة التأديبية المختصة بمحاكمة العاملين بالمؤسسات والهيئات العامة بين الذين لا تجاوز مرتباتهم ثمانين جنيها شهرياً ، والذين تجاوز مرتباتهم هذا القدر ويجعل القضايا التأديبية للاولين من اختصاص المحاكم التى تحاكم الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها ، وقضايا الآخرين من اختصاص المحاكم التى تحاكم موظفى الدرجة الأولى فما فوقها . وقلنا انه بعد صدور نظام العاملين بالقطاع العام بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، السابق ذكره ، وتساوى=

التأديبية محكمة واحدة مقرها بمبنى مجلس الدولة بالجيزة ومشكلة على النحو الآتى : وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين ، رئيساً ، ومستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، وعامل من الدرجة الثانية على الأقل من الجهاز المركزى للمحاسبات (بالنسبة إلى المخالفات المالية وهى التى تهمنا هنا) أو من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة (بالنسبة إلى المخالفات الإدارية) : عضوين .

ثانياً — بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثالثة فما دونها ، والعاملين بالقطاع العام من الفئة الثالثة فما دونها : تختص بنظر قضاياهم التأديبية أربع محاكم ، ثلاث منها بالقاهرة ومقرها عبنى مجلس الدولة بالجيزة ، والرابعة بمدينة الاسكندرية ومقرها بمبنى المحكمة الإدارية للمصالح العامة بمدينة الأسكندرية . وكل واحدة منها مشكلة على النحو الآتى : مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، رئيساً ، ونائب من مجلس الدولة ، وعامل من الدرجة الثالثة على الأقل من الجهاز المركزى للمحاسبات (بالنسبة إلى المخالفات المالية) ، أو من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة (بالنسبة إلى المخالفات الإدارية) : عضوين .

وتختص محكمة الاسكندرية بنظر القضايا التأديبية للعاملين بالمصالح العامة وبالقطاع العام بمحافظات الاسكندرية والصحراء الغربية والبحيرة .

أما المحاكم الثلاث الباقية فتختص واحدة منها بنظر القضايا التأديبية للعاملين برئاسة الجمهورية ، ورئاسة الوزراء ، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، والجهاز المركزى للمحاسبات، ووزارات التخطيط ، والداخلية،

= جدول المرتبات والعلاوات به بجدول المرتبات والعلاوات الملحق بقانون لنظام العاملين المدنيين بالدولة ، أصبحت المحكمة المختصة بمحاكمة العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثانية فما فوقها هى المختصة أيضاً بمحاكمة العاملين بالقطاع العام من الفئة الثانية فما فوقها ، والمحكمة المختصة بمحاكمة العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثالثة فما دونها هى المختصة أيضا بمحاكمة العاملين بالقطاع العام من الفئة الثالثة فما دونها .

والخارجية ، والعدل ، والشئون الاجتماعية ، والعمل ، والشباب ، والسياحة ، والارشاد القومى ، والرى ، واستصلاح الأراضى ، والصناعة والبترول والثروة المعدنية ، والكهرباء والسد العالى ، والحربية ، والإنتاج الحربى ، والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

وتختص المحكمة الثانية بنظر القضايا التأديبية للعاملين بوزارات التربية والتعليم ، والتعليم العالى ، والبحث العلمى ، والثقافة ، والخزانة ، والتموين والتجارة الداخلية ، والاقتصاد والتجارة الخارجية ،والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

أما المحكمة الثالثة فتختص بنظر القضايا التأديبية للعاملين بوزارات الصحة ، والمواصلات ، والنقل ، والإدارة المحلية ، والإسكان والمرافق ، والأوقاف ، والزراعة والإصلاح الزراعى ، والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

ثالثاً — بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأس مالها ولم يصدر قرار جمهورى باعتبارها من شركات القطاع العام ،والشركات التى تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح ، تختص محكمة الاسكندرية التأديبية بنظر القضايا التأديبية للعاملين بجهات تقع فى دائرة اختصاصها . وتختص المحكمة التأديبية لرياسة الجمهورية بنظر القضايا التأديبية لغيرهم(١):

(١) تعيين عدد المحاكم التأديبية ومقارها ودوائر اختصاصها وتشكيلها يصدر به قرار من رئيس مجلس الدولة ، بعد أخذ رأى مدير عام النيابة الادارية (القرار بقانون رقم١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، م١٩). ويختار كل من رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ورئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة كل سنتين عضوا أصلياً وآخر احتياطيا لكل محكمة أو أكثر ، فاذا غاب العضو الأصلى أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطى ، ويجوز دائماً إعادة ندب الأعضاء (م ١٩ السابق ذكرها ، الفقرتين الثانية والثالثة) . وقد عينت هذه المحاكم وحددت دائرة اختصاص كل منها لأول مرة بقرار من رئيس مجلس الدولة نشر بالعدد ٧٧ من الوقائع المصرية بتاريخ ٢ أكتوبر سنة ١٩٥٨ وعمل به من تاريخ نشره ، ثم أنشئت محكمة الاسكندرية=

وجلسات المحاكم التأديبية سرية ، ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية إذا قرر ذلك رئيس المحكمة (م ٤٠ من اللائحة الداخلية) (١).

وتفصل المحاكم التأديبية فى القضايا التى تحال إليها على وجه السرعة ، وبعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه العامل المحال إلى المحاكمة أو من ينديه ، إذا رأت المحكمة محلا لذلك (م ٢١ من القانون) .

(٢) الاختصاص والتحقيق والمحاكمة

تحديد الاختصاص :

٦٧٨ — يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لدرجة العامل وقت إقامة الدعوى ، وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة هى المختصة بمحاكمتهم جميعاً .

وتكون محاكمة العامل أو العاملين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض ومجازاتهم ، على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى ؛ وإذا تعذر تعيين المحكمة على الوجه السابق تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يتبعها العدد

= التأديبية وحددت دائرة اختصاصها بقرار آخر نشر بالعدد ٥٠ من الوقائع المصرية بتاريخ ١٣ يونيه سنة ١٩٦٠ ؛ وعمل به من تاريخ نشره . وصدرت بعد ذلك عدة قرارات تعدل من عدد واختصاص المحاكم المختصة بنظر قضايا العاملين من الدرجة الثالثة فما دونها ، فى كل مرة تنشأ فيها وزارات جديدة أو تعدل . وآخر قرار صدر منها ، القرار رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٨ بتاريخ ٦ مايو ونشر بالعدد ١٢١ من الوقائع المصرية بتاريخ ٣٠ مايو ، وعمل به من تاريخ نشره ، ومنه أخذ توزيع الوزارات والمؤسسات المذكور بالمتن .

(١) صدرت اللائحة الداخلية للنيابة الادارية والمحاكم التأديبية بالقرار الجمهورى رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ ، ونشرت بالجريدة الرسمية ، العدد ٣٨ بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٥٨ .

الأكبر من العاملين ، فاذا تساوى العدد عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة .

التحقيق :

٦٧٩ — تجرى الرقابة الإدارية (١) — دون أن يخل ذلك بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق— الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات الإدارية والمالية (وهى التى تهمنا هنا) ، كما تقوم بفحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفة القانون ، أو الاهمال فى أداء واجبات الوظيفة ، وتفحص كذلك ما تثبت جديته من شكاوى الأفراد والهيئات ، وإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق، أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال باذن من رئيس الرقابة الإدارية أو من نائبه وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة افادة الرقابة الإدارية عما ينتهى اليه التحقيق.

ولعضو النيابة الإدارية عند اجراء التحقيق أن يطلع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح(٢) ، ولـه أن يستدعى الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين ، وتسرى على الشهود الأحكام المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما فى ذلك الأمر بضبط الشاهد واحضاره(٣) .

ويجوز للعامل أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه فى غيبته .

---

(١) قرار بقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ باعادة تنظيم الرقابة الادارية (الجريدة الرسمية العدد ٦٢ بتاريخ ١٦ مارس سنة ١٩٦٤) .

(٢) إذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التى يرى عضو النيابة الادارية أنها لازمة للتحقيق عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص للبت فيه.

(٣) إذا كان الشاهد مريضاً ، أو لديه ما يمنعه من الحضور، جاز سماع الشهادة فى محل وجوده . فاذا انتقل إليه عضو النيابة وتبين له عدم صحة العذر، جاز اعتبار الشاهد ممتنعاً عن الشهادة .

ولمدير عام النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء فى حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل العاملين المنسوبة اليهم المخالفة المالية أو الإدارية ، إذا وجدت مبررات قوية تدعو إلى ذلك ، ويجب أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين(١) ، أما أماكن العمل وغيرها مما يستعمله العاملون الذين يجرى معهم التحقيق فى أعمالهم ، فيجوز لعضو النيابة الإدارية أن يقوم بتفتيشها فى جميع الأحوال .

ويجب تحرير محضر بحدوث التفتيش ونتيجته ووجود العامل أو غيابه عند إجرائه .

وإذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف العامل فلمدير عام النيابة الإدارية أو أحد وكلائها أن يطلب وقفه . ويكون الوقف بقرار من الوزير أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، كل فى دائرة اختصاصه (٢) ، بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة ، ومن رئيس مجلس الإدارة بالنسبة إلى العاملين بالقطاع العام . ولا يجوز أن تزيد مدته عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ،

---

(١) يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور الشخص المراد تفتيشه أو من ينيبه عنه كلما كان ذلك ممكنا ، فاذا لم يكن ميسوراً ، وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران ويراعى هذا الترتيب بقدر الامكان ويثبت ذلك بالمحضر .

وإذا وجد القائم بالتفتيش فى المنزل أثناء تفتيشه أوراقاً مختومة أو مغلقة بأية طريقة فلا يجوز فضها ، بل توضع فى حرز ، ولعضو النيابة المحقق وحده فضها والاطلاع على الأوراق ، على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن ، ويدون ملاحظاته عليها ويرد ما لا يكون لازماً للتحقيق ، ويحرر محضراً بكل ذلك .

(٢) إذا لم يوافق الرئيس الادارى المختص على طلب وقف العامل عن عمله وجب عليه ابلاغ مدير عام النيابة الادارية بمبررات امتناعه ، وذلك خلال أسبوع من طلبه ، وللمدير العام للنيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرار فى هذا الشأن .

ابتداء من اليوم الذى يحال فيه للمحكمة ، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف باقى مرتبه ، فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف المرتب كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأن نصف مرتبه . وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها . فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار ، صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه . فإن عوقب بعقوبة أشد تقرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شأن المرتب الموقوف صرفه .

التصرف فى التحقيق :

٦٨٠ — إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق ، أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً ، أحالت أوراق التحقيق إلى الوزير ، أو من يندبه من وكلاء الوزارة ، أو الرئيس المختص ، الذى له أن يصدر قراراً بالحفظ أو يوقع الجزاء .

وإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة ، أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

ويخطر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بقرار الجهة الإدارية إذا كانت المخالفة مالية(١) ، وله خلال ١٥ يوماً من تاريخ اخطاره أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية (٢) . وعلى النيابة الإدارية فى هذه الحالة

---

(١) لا تعرض الجزاءات والعقوبات عن المخالفات المالية على الجهاز المركزى للمحاسبات قبل عرضها على الوزير المختص ، إذ أن ممارسة الوزير لسلطاته — فيما يختص بقرار الجزاء الذى يصدره وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، انما يقصد به أن يصبح القرار نهائياً ، هذا إلى أن عرض الموضوع على الوزير المختص قد يمنع من الالتجاء إلى المحاكمة التأديبية التى قد يقررها رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، وذلك إذا ما شدد الوزير العقوبة إلى القدر الذى قد يراه رئيس الجهاز كافياً ، الأمر الذى يبسط الاجراءات بدلا من أن يطيلها .

(٢) وفى هذه الحالة يجب أن يكون طلبه مسبباً ، وأن تخطر به فى الوقت ذاته الجهة الادارية التى أصدرت القرار .

مباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوماً التالية(١) .

وإذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، جاز لمدير عام النيابة الإدارية اقتراح فصل العامل بغير الطريق التأديبي ، وفي هذه الحالة يفصل العامل بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص .

أما إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية ، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة ، وتتولى هذه التصرف في التحقيق واستيفاءه إذا تراءى لها ذلك ، على أن يتم هذا على وجه السرعة .

تحريك الدعوى التأديبية :

٦٨١ — أما إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الخصم من المرتب لمدة تتجاوز ١٥ يوماً ، وكذلك إذا طلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية في الحالة السابق ذكرها بالفقرة السابقة ، أحالت النيابة الادارية الأوراق إلى المحكمة المختصة مع اخطار الجهة التي يتبعها العامل بالاحالة .

وتتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة إلى العاملين المعينين على وظائف دائمة .

ويتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية .

وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة بسكرتارية المحكمة المختصة ، ويتضمن قرار الاحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى العامل .

المحاكمة :

٦٨٢ — يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى ، وتتولى سكرتارية

---

(١) ليس لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أن يطلب من رئيس المصلحة التابع لها العامل مجازاته عن المخالفات المالية التافهة بالانذار أو الخصم لغاية خمسة عشر يوماً ، وسلطته مقصورة على طلب اقامة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية ان كان لها وجه .

المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق . ويكون الاعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

وللمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة ، وسماع الشهود من العاملين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ، ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور ، والامتناع عن أداء الشهادة، أوشهادة الزور ، بالأحكام المقررة لذلك . وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة ، إذا رأت أن فى الأمر جريمة .

وإذا كان الشاهد من العاملين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ، وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى ، أو إذا امتنع عن أداء الشهادة .

كما يجوز للمحكمة فى جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد واحضاره .

وللعامل أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، وله أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف ، وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفوياً ، كما أن للمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه ، وإذا لم يحضر بعد اخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً .

وتصدر الأحكام مسببة ، ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها ، وهى نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا ، ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة .

ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، ومدير عام النيابة الإدارية ، والعامل الصادر ضده الحكم .

وفى حالة الفصل من الوظيفة يجب على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن إذا قدم إليه الطلب من العامل المفصول .

سقوط الدعوى التأديبية :

٦٨٣ — تسقط الدعوى التأديبية بمضى ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة(١). وتنقطع هذه المدة بأى اجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فان انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة . ومع ذلك ، إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية الا بسقوط الدعوى الجنائية (المادة ٦٦ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ السابق ذكره)

العامل الذى يترك الخدمة :

٦٨٤ — تجوز إقامة الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق الخزانة على العامل الذى يكون قد ترك الخدمة لأى سبب كان وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ، وفى هذه الحالة يجوز الحكم عليه باحدى العقوبات الآتية :

(١) خصم مبلغ لا يقل عن خمسة جنيهات ولا يجاوز المرتب الاجمالى الذى كان يتقاضاه العامل فى الشهر وقت وقوع المخالفة ، (٢) الحرمان من المعاش لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، (٣) الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع.

ويستوفى المبلغ المنصوص عليه فى (١) و (٢) بالخصم من معاش العامل فى حدود الربع شهرياً أو من مكافأته أو من المال المدخر أن وجد ، أو بطريق الحجز الإدارى.

أما العامل الذى يبدأ فى التحقيق معه ، ويترك الخدمة لأى سبب من

---

(١) هذا بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة ، أما بالنسبة للعاملين بالقطاع العام فقد نصت المادة ٧٠ من نظامهم الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بعد تعديلها بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ على أن تسقط الدعوى التأديبية بمضى سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة ، وتسقط هذه الدعوى فى كل حالة بانقضاء ثلاث سنوات من يوم وقوع المخالفة .

الأسباب ، فتستمر محاكمته التأديبية ، ويجوز فى هذه الحالة وقف بعض المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع بقرار من المحكمة التأديبية المختصة إلى حين انتهاء المحاكمة وتطبق عليه العقوبات السابقة التى تطبق على من ترك الخدمة .

د — محو العقوبات التأديبية

٦٨٥ — تمحى العقوبات التأديبية التى توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية (١) :

(١) سنتان فى حالة الانذار أو الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام.

(٢) ثلاث سنوات فى حالة الخصم من المرتب عن مدة تزيد على خمسة أيام.

(٣) أربع سنوات فى حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها .

(٤) ست سنوات بالنسبة إلى العقوبات الأخرى عدا عقوبتى العزل والاحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبى .

ويتم المحو فى هذه الحالات بقرار من لجنة شئون العاملين ، إذا تبين لها من التقارير المقدمة عن العامل أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين

ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل ، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التى ترتبت نتيجة له ، وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل (المادتين ٧١ و ٧٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، السابق ذكره) .

---

(١) كانت هذه الفترات هى الفترات ذاتها بالنسبة للعاملين بالقطاع العام (م ٧٣ من نظام العاملين بالقطاع العام) ، لكن القرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ عدلها بالنسبة اليهم فأصبحت كالآتى : (أ) سنة فى حالة الانذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل (ب) سنتان فى حالة تأجيل العلاوة والحرمان منها ، (ج) ثلاث سنوات بالنسبة إلى العقوبات الأخرى عدا عقوبة الفصل بحكم أو بقرار تأديبى .

ويتم المحو بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه بشرط أن يكون سلوك العامل وعمله مرضيين استناداً إلى ملف خدمته ، وما يبديه الرؤساء عنه ، ويترتب على محو الجزاء هنا أيضا اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل ، وترفع أوراق العقوبة من من ملف خدمة العامل » .

الفهـــــارس

فهرس
مرتب على الحروف الهجائية

الأرقام تشير إلى الصفحات ، وحرف « ر » يعني « راجع » ، وحرف « ه » يشير إلى أن الموضوع موجود بالهامش ، وحرف « ض » إلى أنه متعلق بالضرائب و « ق » إلى القروض ، و « م » إلى الميزانية ، و « ن » إلى النفقات العامة .

ا

ث

ج

ح

خ

د

ر

فهـــرس

بأسماء المؤلفين الأجانب المشار إليهم فى الكتاب ماعدا الواردة بالصفحات ٢٧ إلى ٣٢ وإلى جانب كل اسم الصفحات التى ذكر فيها .

فهرس

صفحة

صفحة

صفحة

القسم الثاني

الايرادات العـــامة

صفحة

صفحة

القسم الثالث

القروض العامة

صفحة

صفحة

القسم الرابع

الميزانيــة

صفحة

صفحة

تصحيح أخطاء وإضافة عبارات سقطت أثناء الطبع

وقعت أثناء الطبع بعض أخطاء مطبعية لا تخفى على القارىء ، من ذلك ما يأتي :
(ملاحظة : حرف « هـ » بعد رقم السطر يدل على أن الخطأ بالهامش ، ويحسن اجراء هذه التصحيحات قبل قراءة الكتاب) .

صفحة	سطر	خطأ	صواب
٣	٣ هـ	Economia	Economia
٨	٢ هـ	finsnciére	financière
٢٧	٦	لجطة	لخطة
٦٧	٢٢	lelogement	le logement
٧٦	١٨	يؤدى	يؤدى هذا
١٠٨	١٥	أموال	أموال الأفراد
١٠٩	١٥	الملثية	الملكية
١١١	٢١	تنفيذها	فى تنفيذها
١١٢	٦	سقطت العبارة الآتية بعد كلمة لذلك : فهو مبلغ منجمد يدفع مرة واحدة أو على أقساط محدودة ، وبهذا	
١٢٨	١٣	الناسئة	الناشئة
١٢٨	١٩	الحديدية	الخطوط الحديدية
١٣٨	٦	أنشأ	أنشىء
١٤٨	١٢	التخفم	التضخم
١٥١	٢٢	تخفيف	تخفف
١٧١	١٦	التفرقة	التفرقة بينهما
٢٠٣	١٥	الباقى	القيم المنقولة
٢١٣	٥	سعر	سعراً
٢١٨	١٥	تقتطعه	تقتطعه
٢٢٠	١	من	سلسلة من
٢٢١	١٩	فقيم	فقيا
٢٣٦	١٠	فى	من
٢٣٩	١١	خر	آخر
٢٢٤	٨	غيرهما	غيرها
٢٧٧	١٩	٢٥٪	٣٠٪
٣١٢	١٦	١٩٢٧	١٩٣٧
٣١٨	٣	بمروره	بمرور

إضـــافات

ص ١٣ : يضاف فى آخر الجدول ما يأتى « ١٩٦٩ — ١٩٧٠ : ٢٤١٤ ».

ص ٩١ : تضاف الجملة الآتية فى آخر السطر ١ : « عند كل تعداد رسمى للسكان »

ص ٤٠٤ : تضاف فى آخر الفقرة ١٥ العبارة الآتية : « وصدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٣ باصدار أذون على الخزانة ، والقرار بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٤ الذى اذن لوزير الخزانة فى أن يصدر أذونا على الخزانة بالشروط والأوضاع التى يحددها بما لا يجاوز ثلاثمائة وخمسة وسبعين مليوناً من الجنيهات ، تعفى هى وفوائدها من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أم مستقبلة ، (لم يستثن المشرع ضرائب التركات من الاعفاء) ، وألغى ما يخالف أحكامه (الجريدة الرسمية ، العدد ٦٨ تابع ، بتاريخ ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤) .



١١٠٨٧١/٣ ١٥٠٠م

الناشر دار المعارف بمصر — ١١١٩ كورنيش النيل
منطقة الاسكندرية ٢٤ شارع سعد زغلول — ٢ ميدان التحرير (المنشية)